Cohesión Social y Democracia, nueva formulación para la construcción del desarrollo en un mundo globalizado

Erika Medina Barrantes
Universidad de São Paulo

Resumen

"Cohesión social" es un concepto que refiere al proceso permanente de desarrollo de un conjunto de valores y desafíos compartidos, vinculados con la búsqueda de igualdad de oportunidades dentro de una sociedad. A través del presente trabajo pretendemos evaluar el impacto de la cohesión social en la calidad democrática por medio de una investigación cuantitativa y sistemática demostrando su relevancia para el desarrollo económico, político y social, estableciendo definiciones precisas para ambos conceptos a nivel global. Los resultados revelan que la calidad democrática de un país se ve afectada significativamente por el nivel de cohesión social en su población. Con base en estos hallazgos empíricos se sugiere un nuevo elemento a ser considerado en futuros análisis en esta área de investigación.

Palabras Clave

Cohesión Social, Democracia, Calidad Democrática, Desarrollo, Globalización,.

Introducción

¿Existe un vínculo entre la cohesión social y la democracia? ¿Acaso una mejora en aspectos como sentido de pertenencia y brechas sociales impacta los índices de calidad democrática? Investigaciones previas demuestran que los lazos sociales en un país, influencian el fortalecimiento de sus instituciones. A través de nuestra investigación queremos demostrar que existe un vínculo fuerte entre estos dos conceptos a través de una evaluación cuantitativa, tomando en consideración el comportamiento de una serie de países durante un periodo de tiempo definido, análisis que constituye un ámbito teórico-metodológico que debe proseguirse en nuestra disciplina.

La cohesión social generalmente es asociada a la idea de una sociedad que ofrece oportunidades para el desarrollo de las capacidades de todos sus miembros,

dicho concepto implica una serie de dimensiones mucho más profundas que afectan todos los niveles de la estructura de nuestras sociedades, inclusive aquella que se refiere al impacto en la institucionalidad de los Estados y que será presentadas a lo largo de esta investigación. Podemos distinguir dos dimensiones principales, la primera que se refiere a la reducción de disparidades, desigualdades y reducción de la exclusión social; la segunda que toma en consideración el fortalecimiento de las relaciones, interacciones y vínculos de una sociedad, aspectos muchas veces relacionados al capital social[1].

En lo que se refiere a la calidad democrática esta se debe evaluar desde una perspectiva multidimensional, tomando en consideración los aspectos procedimentales o institucionales y a su vez evaluar los aspectos sustantivos vinculados a la idea de valores. En el mundo contemporáneo este fortalecimiento institucional ha contado con el papel relevante de la sociedad civil en lo que se refiere a la calidad democrática, es lo que podemos definir como la vinculación ciudadana en los asuntos públicos. Vemos una renovada libertad del individuo dentro de la sociedad, esto como resultado de una implicación fuerte del aspecto tecnológico, principalmente lo que se refiere a las redes sociales, en conjunto con una cultura cívica de participación y responsabilidad ciudadana, elementos fundamentales a la hora de establecer el impacto de la cohesión social en dicho concepto.

Al desarrollar nuestra hipótesis buscamos presentar un enfoque nuevo en la forma de entender el proceso social en el mundo contemporáneo y la influencia que este ejerce en la consolidación del sistema político definido como democracia a nivel mundial. Con base en este escenario, concentraremos nuestra tarea en primer lugar, en la deducción de indicadores suficientemente significativos para que traduzcan de forma operativa toda la complejidad de relaciones existentes en la cohesión social y la calidad de la democracia para la concepción de un modelo teórico congruente en términos cuantitativos y cualitativos.

En consecuencia el objetivo normativo será la búsqueda de un camino para consolidar una cultura cívica y democrática a través del compromiso de redes cívicas e institucionales, a nivel individual, estatal e internacional por medio del fortalecimiento de valores y desafíos compartidos por medio de la reciprocidad entre

---

[1]"Habilidad de las personas y de las familias para obtener recursos gracias a su pertenencia a redes y otras estructuras sociales" (BOURDIEU, 1979; WACQUANT, 2000).
"Es un bien público: el acervo de potencial participativo, orientación cívica y confianza en los demás de que disponen las ciudades, estados o naciones (PUTNAM, 1993 y 2000).

los individuos, estableciendo que tanto la cohesión social como la democracia son aspectos *sine qua non* para el desarrollo y bienestar social, constituyéndose como un proceso que se encuentra en constante evolución.

Cohesión Social y su impacto en la sociedad contemporánea

La cohesión social estará definida en este trabajo de investigación a través del siguiente concepto que toma en consideración las relaciones existentes entre los mecanismos de inclusión y exclusión social y las percepciones y reacciones de los ciudadanos con respecto a la operación de dichos mecanismos, a través de varias dimensiones, la institucional, a través de las brechas sociales y del sentido de pertenencia (CEPAL, 2000).

La ventaja que presenta el concepto establecido por la CEPAL y que será nuestro foco en el desarrollo de este trabajo, es que incorpora la dimensión de las sociedades dentro del sistema de estados. En segundo lugar, presenta un inter-relacionamiento de las distintas dimensiones de la realidad, que generalmente son abordadas de forma independiente, entre ellas la economía, sociedad, política y cultura.

Aun tomando este concepto de cohesión social como base debemos evaluar el contexto en el cual se implementa, su evolución y las diferentes visiones que sustentan su implementación. Una sociedad cohesionada, puede ser definida como aquella que genera integración cívica, un mercado de trabajo que promueve la integración económica, un Estado de bienestar suscitando la integración social y un sistema familiar y comunitario que promueva la integración interpersonal entre los individuos (BERGMAN; LUCKMAN, 2001). En consecuencia, una sociedad con todas estas características debe tender al fortalecimiento de su sistema institucional y político.

Actualmente nos encontramos en un escenario complejo donde se observa una transformación social en conjunto con nuevos procesos de participación, esta dinámica puede ser denominada como la “nueva aldea global” (MCLUHAN, 2002). Dentro de este contexto se presenta la necesidad de crear soluciones comunes para promover el desarrollo, como medio a través del cual se podría disminuir la crisis política, económica y social, observando la ausencia de una visión compartida de futuro, tratando de minimizar las disparidades y evitando la marginalización.

Dentro de este nuevo orden mundial vemos la necesidad de usar nuevos vínculos fundamentados en la solidaridad y la cohesión social para el fortalecimiento institucional y en consecuencia democrático. Estos elementos son parte de la nueva orden moral para que los individuos continúen enlazados a la sociedad con la misma fuerza y con base en estos vínculos se creen nuevos mecanismos que apunten hacia el desarrollo, tomando en consideración las características que nos definen como sociedades, por este motivo es esencial la comprensión del concepto y su origen, para analizar el impacto a nivel local, regional y global.

Tradicionalmente la cohesión social es una medida para el grado que los miembros de una sociedad o sistema social tienen de compartir valores; en la cual se presenta un sentido de pertenencia o se delimita la capacidad de trabajar en conjunto. Como es establecido por Rawls (2002), esto no responde a las preguntas que se refieren a la pluralidad de condiciones, intereses e identidades existentes en las sociedades.

Por medio del presente artículo establecemos que este concepto trata de responder a una serie de dificultades, tales como la corrosión de la legitimidad y la gobernabilidad de los estados nacionales, aspectos que sufren de falta de solidez como consecuencia de la ausencia de estabilidad y constantes crisis políticas. De igual manera podemos decir que surge como respuesta al incremento en las brechas sociales (concepto vinculado a la desigualdad en términos de pobreza), consecuencia de la falta de políticas económicas y sociales coherentes implementadas en la sociedad, generando un grave problema estructural, que demuestra la debilidad de lo "publico" con una fuerte tendencia a la individualidad. Como ejemplo característico tenemos los altos índices de corrupción a nivel mundial.

Cuando hacemos referencia a una comunidad o sociedad, la noción de cohesión es básica, esto debido a que posee un propósito humano, lo que implica relaciones entre sus miembros para coordinar acciones sociales en general desde aquellas que se relacionan a funciones hasta aquellas que implican una orden de jerárquica, como las que vemos dentro de las estructuras democráticas.

Tomando en consideración estas reflexiones, la integración de las sociedades constituye un aspecto fundamental, en la cual esta es definida como un proceso por el cual una sociedad consigue la adhesión de los individuos convirtiéndolos en miembros solidarios de una colectividad unificada. (WEIL, 2008). Un proceso de interpenetración social y cultural caracterizado por situaciones de negociación de

identidades, zonas de confraternización, resentimientos y mimesis con un marco de solidaridad nacional, por lo menos como horizonte.

Debe ser establecida una diferenciación entre cohesión social y nacionalismo, debido a que este último concepto está vinculado a la conciencia de nación entendida como una filosofía política, que se fundamenta en dos aspectos principales, la soberanía y el principio de nacionalidad, entendiéndose que cada nación debe formar su propio estado (CRUZ, 2005). La cohesión social por su parte, se aleja de esta concepción debido a que esta se vincula a los procesos y mecanismos de exclusión e inclusión que se realizan dentro de las sociedades y la aproximan al alcance del desarrollo en términos económicos, políticos y sociales a través de las oportunidades a todos sus miembros.

La polarización es un aspecto importante a ser llevado en consideración, el cual presenta diversas fuentes de origen dentro de las sociedades, esta puede ser resultado de los nacionalismos extremos que generan conflicto entre sus miembros, siendo originados como consecuencia de la vulnerabilidad de amplios sectores sociales y el aumento de la posibilidad de transformarse en objetos de acciones punitivas por parte del sistema normativo, así como de ideologías en contraposición encuadradas en un escenario extremo que en definitiva generan fracturas sociales y conflicto.

Es fundamental comprender que en medio de estas dinámicas, los modelos políticos se constituyen como un punto central en discernimiento de las distintas regiones y características particulares en las cuales se aplica la idea de cohesión teniendo la democracia como eje central, ya que son los “movimientos, las ideologías que movilizan y polarizan la imaginación y el debate público” dentro de una sociedad (MARTUCELLI & SORJ, 2006). Por esto la importancia de hacer una evaluación global del impacto que tiene la cohesión social.

En definitiva esta dinámica forma parte de un proceso de interpenetración social y cultural caracterizado por situaciones de negociación de identidades, zonas de confraternización y mimesis con un marco de solidaridad nacional, aspectos que se definen como objetivo principal. La cohesión existe siempre cuando nos referimos a una sociedad, sea en menor o mayor nivel; el problema se encuentra en los mecanismos responsables de sustentarla, como son los sistemas de autoridad que se fundamentan en normas y sistemas de coerción.

¿Cuáles son los principales desafíos que confronta el concepto de cohesión social en la actualidad? Independientemente de la región donde se analiza, involucra una serie de aspectos tales como migraciones y diversidad cultural, cambios demográficos y principalmente lo que se refiere a convulsiones económicas y sociales, incluyendo intolerancia, xenofobia, entre otras características. Estas son problemáticas que se ven reflejadas en todas las regiones alrededor del mundo, no pueden ser consideradas como particulares de una localización geográfica por eso la relevancia de una evaluación en términos globales que se lleva a cabo a través de nuestro análisis.

Tomando en consideración el escenario complejo presentado anteriormente podemos decir que la importancia de la aplicación del concepto y que se ha establecido en diversos debates, es que las sociedades cohesionadas se encuentran mejor posicionadas para hacerle frente a los desafíos de un mundo globalizado y complejo, debido a que poseen flexibilidad, capacidad de adaptación e innovación, que de acuerdo con el Banco Interamericano para o desarrollo (BID), refleja una "mayor capacidad de respuesta a nivel de los individuos y en términos de las organizaciones" (BID, 2006).

Con base en las reflexiones de la idea/concepto de cohesión social, para la construcción de nuestro análisis empírico y teórico seleccionamos un indicador que engloba y sintetiza las dimensiones que forman parte de nuestro concepto y crean un vinculo con la democracia, este indicador se denomina Nivel de Dificultad, el cual representa la falta de cohesión social a través de cuatro aspectos.

El primer aspecto que compone el indicador es el que se refiere a las restricciones estructurales, toma en consideración la falta de crecimiento económico y el aspecto productivo (inversión, productividad e innovación), equidad social (pobreza, exclusión y desigual distribución del ingreso), sustentabilidad en lo ambiental (producción baja en carbono y eficiencia energética) y también aspectos vinculados al área fiscal (nivel y eficiencia del gasto y recaudación fiscal). En segundo lugar la extensión de las tradiciones en la sociedad civil que se vincula a la idea del lazo social y los vínculos de la población con su herencia histórica, aspecto que representa lo que se denomina como sentido de pertenencia dentro de una sociedad. En tercer lugar son tomados en consideración los indicadores de educación

de las Naciones Unidas[2] que reflejan si han sido exitosas las practicas educativas dentro de los países, aspecto ampliamente vinculado al nivel de desarrollo de una sociedad y finalmente la capacidad adquisitiva paritaria, que se interpreta como una característica fundamental dentro de la dimensión de brechas sociales que seria una de las medidas más adecuadas para comparar la producción de bienes y servicios y la capacidad en adquirirlos por parte de los miembros de la sociedad.

En definitiva, por medio de este concepto y la selección de nuestro indicador podremos establecer nuestra línea de raciocinio para constituir el vínculo con la calidad democrática que será establecido a lo largo de esta investigación, viendo que aun cuando la cohesión social es entendida a través de múltiples definiciones, todas ellas conducen al hecho de que esta se compone como la estructura que sustenta la implementación de complejos sistemas políticos e institucionales que en el caso de nuestro análisis veremos como esta genera un impacto en la calidad democrática de los estados analizados**.**

La Calidad Democrática y su trascendencia como estructura social

La calidad de la democracia es establecida como nuestra variable dependiente. Es un concepto complejo en su definición ya que es el mecanismo de evaluación subjetiva del desempeño de un régimen democrático en un determinado país. De acuerdo con Kelsen (1945), la democracia presupone una atmosfera en la cual la mayoría no es entendida como la totalidad y en donde es practicada la tolerancia, lo que significa un lugar donde no se violan ni se cambian unilateralmente las reglas del juego, esta concepción se aleja un poco de la visión mínima establecida por Morlino (2005) y O'Donnell (2004)[3].

A través de la visión de Kelsen se quiere establecer que los procedimientos democráticos van más allá del "principio de la mayoría"[4] y que las partes que

[2] Indicador reajustado para ser incorporado en el Nivel de Dificultad.

[3] Sufragio universal adulto, elecciones libres, justas, recurrentes y competitivas, existencia de más de un partido político serio y de fuentes alternativas de información (MORLINO & DIAMOND, 2005).

[4] Este principio presupone en su definición la existencia de una minoría; y el derecho de la mayoría implica a su vez el derecho de existencia de la minoría. En las democracias este principio se observa solamente si todos los ciudadanos son permitidos de participar en la creación del orden legal, aunque sus contenidos sean determinados por la voluntad de la mayoría Excluir a las minorías de la creación

conforman este tipo de regímenes no deben considerarse enemigos, al contrario, deben convivir en un estado de respeto mutuo por medio de la tolerancia. La discusión libre entre las mayorías y las minorías constituye un aspecto esencial para la democracia vista dentro de los procesos de cohesión social, porque constituye la forma idónea de crear una atmosfera favorable entre estos dos grupos.

En lo que se refiere a la visión aplicada de la calidad democrática y su importancia dentro de una sociedad, daremos énfasis a los temas conceptuales. Vemos en primer lugar que la calidad se refiere al resultado, reflejado en la medida en que el consumidor está satisfecho con este, sin importar como fue producido o su contenido (MORLINO & DIAMOND, 2005). Con base en estas reflexiones el concepto que aplicaremos en lo que se refiere a la calidad de la democracia es el que la define como la ordenación institucional a través de mecanismos estructurales que funcionan correctamente, un régimen ampliamente legitimado y, por lo tanto, estable, del cual los ciudadanos están plenamente satisfechos (Morlino, 2011).

La legitimidad de las estructuras democráticas depende entonces de la participación ciudadana y en proporcionar el reconocimiento total a los derechos de todos los ciudadanos para que de esta manera formen parte de los procesos políticos y decisiones que afectan sus vidas. De acuerdo con Frazer (2011) si algunos sectores de la sociedad perciben que el sistema político como remoto o irrelevante de acuerdo a sus necesidades, o si se sienten excluidos e impotentes, así como carentes de habilidades y conocimiento que les permitan participar de las decisiones que afectan sus vidas, entonces el compromiso democrático se ve disminuido, la cohesión social socavada y los derechos fundamentales de las personas reducidos.

Para alcanzar una democracia con calidad de acuerdo a lo establecido en diversas discusiones conceptuales, es necesaria una consolidación de la pluralidad de la ciudadanía así como la disminución de desigualdades y fracturas socioeconómicas en la sociedad. Standing (2011) sustenta esta hipótesis al colocar que las innovaciones y mejoras en términos democráticos solo pueden darse dentro de una sociedad que

---

del orden legal es en contra del principio de la mayoría aun cuando esta exclusión sea decidida por la mayoría. (KELSEN, 1945)

toma en consideración a los grupos vulnerables así como las estructuras de clase emergentes y las dinámicas de estas por medio de la solidaridad.

Este tipo de sociedad fomenta el sistema político democrático, debido a que se constituye como una estructura que defiende la voluntad colectiva y presenta como establecido por Sen (2000), una serie de aspectos que sustentan la importancia de su aplicación. En primer lugar su importancia *directa* asociada a capacidades básicas (como la participación política y social), su papel *instrumental* al incrementar la capacidad de expresión al defender sus reivindicaciones, y finalmente su papel *constructivo* en la conceptualización de las necesidades.

La globalización económica y cultural, la modernización de las sociedades, los enormes avances en comunicación y transporte han creado las condiciones para una nueva ola de experiencias democráticas en el mundo, entendiendo la democracia en los términos de Alexis de Tocqueville (2006), como un tipo de sociedad y no solamente un conjunto de reglas formales de actividad política. La estructura democrática tiene una dimensión sociológica y antropológica en la cual el individuo, así como los procesos institucionalizados de individualización ocupan un lugar central.

Estudiando la calidad de la democracia, vemos que ha sido interpretada en algunos casos en términos de la connotación del concepto, enfatizando la calidad del desempeño del sistema democrático (ABENTE, 2007). En términos de desempeño vemos que muchos autores aplican el grado de satisfacción de los ciudadanos y otros aplican indicadores vinculados al buen gobierno o “gobernanza” (KAUFMANN et al, 2010). Dentro en este estudio se llevara a cabo a través de un enfoque multidimensional, teniendo como objetivo la implementación en diferentes regiones a nivel mundial.

En este articulo se evalúa la calidad de la democracia por medio del “Indicador Estatus de la Democracia” (Transformation Index-BTI) que implementa interpretación dada por Diamond y Morlino (2005) a través de las dimensiones de la calidad de la democracia por medio de los siguientes aspectos: la capacidad para gobernar (*stateness*), participación política, el respeto a la ley (*rule of law*) con énfasis a lo que se refiere a la separación de poderes, estabilidad de las instituciones democráticas por medio de una evaluación de cuan profunda es la aceptación por

parte de la población y la integración política donde se presenta la capacidad de representar una amplia gama de intereses.

Por medio de esta investigación comprobaremos la existencia de una relación entre estos dos conceptos, aun cuando debemos resaltar que la falta de cohesión social no impide la implementación de un sistema democrático, porque como establecen Sorj y Tironi al referirse al panorama latinoamericano, "si fuese de esta forma, considerando los altos índices de desigualdad y pobreza en la región, los sistemas democráticos habrían sido ampliamente desbordados". Lo que se pretende colocar por medio de este estudio empírico es que la mejora en la cohesión social fortalece la calidad de los sistemas democráticos.

En definitiva la democracia es un mecanismo de aprendizaje social, los miembros que componen los sistemas democráticos requieren de un nivel elevado de negociación y tolerancia mutua para su funcionamiento adecuado, aspectos que solo pueden ser establecidos por medio de una sociedad cohesionada, los problemas actuales en términos de calidad democrática son un reflejo de la naturaleza de las colectividades y el contexto en el cual se encuentran sus elementos principales, los individuos definidos como ciudadanos miembros de un estado.

Cohesión Social y Democracia

Tomando en consideración la evaluación conceptual presentada anteriormente, vemos que existe una relación a nivel teórico y a través de diversas investigaciones se observa su relevancia, el impacto de la variable manifiesta como cohesión social sobre el constructo establecido como calidad de la democracia es fundamental a la hora de referirnos a un nuevo enfoque en la búsqueda de desarrollo dentro de las sociedades contemporáneas.

Un análisis teórico relevante en este sentido es el de Barro (1999) denominado "Determinantes del la Democracia" donde son especificadas una serie de influencias en lo que se refiere a la consolidación de la democracia, que sustentan la relación entre nuestros conceptos. Entre ellos tenemos que existe un impacto significativo por parte de la educación superior, desigualdad de ingresos, fraccionamiento etnolingüística, historia colonial (refiriéndose a las herencias históricas), religión y libertades civil. Todos estos son aspectos que juegan un rol fundamental dentro de la cohesión social, independientemente de la región en donde sean analizados. Barro

demuestra que cada uno de estos aspectos de forma individual ejerce un impacto en la calidad de la democracia.

De acuerdo con Cuellar (2009) una sociedad cohesionada debe ser un pre-requisito para la democracia política y la estabilidad social, siendo evidente que una sociedad con medios de vida bien distribuidos tiene una capacidad mayor en de alcanzar niveles de productividad más altos y en consecuencia, generar mayor crecimiento económico sostenido a través del tiempo. Entre las conclusiones más relevantes de su trabajo vemos que la cohesión social contribuye a reducir las diferencias de clase mediante instituciones que funcionan y por medio de programas que fortalecen los controles sociales y políticos sobre la economía.

Otro aporte teórico en esta área es dado por Frazer (2011) que establece que una situación de exclusión social limita la capacidad de los individuos de comprometerse en los procesos democráticos específicamente en tres aspectos, primero porque se socavan las habilidades y autoconfianza de los individuos en el comprometimiento con los actores políticos (*policy makers*), de expresar sus opiniones de igual a igual y de participar en la toma de decisiones y ponerlas en práctica. En segundo lugar porque la vida puede convertirse en una lucha diaria para sobrevivir, un contexto complejo en donde a menudo hay poco tiempo, la energía o los recursos deja a participar en los procesos democráticos y en tercer lugar porque los procesos democráticos generalmente parecen muy remotos e irrelevantes, las personas no se involucran porque se crea un cierto nivel de apatía, debido a que se genera una situación en la cual los individuos sienten que sus preocupaciones y voces no serán escuchadas, hasta cierto punto se sienten desenganchados del proceso democrático y sin la capacidad ni los mecanismos de poder influir en él.

La llamada “Teoría de la sociedad civil” sustenta a su vez nuestra hipótesis, al establecer que la cohesión social se vincula a la capacidad de una determinada sociedad para producir confianza social, generando redes de cooperación efectiva entre extraños y comprometiendo el interés y respeto público (VALENZUELA et al, 2008), lo que genera en definitiva un compromiso cívico el cual sustenta la democracia. Esta proposición se apoya también en las teorías modernas de capital social (COLEMAN, 1988); (PUTNAM 1993,2000).

Por otro lado vemos que la cohesión social vista desde un enfoque teórico equitativo (BERGER apud VALENZUELA, 1998) remite a la capacidad especifica

de la sociedad de producir instituciones y disposiciones específicas hacia la mediación de conflictos que se identifican poderosamente con las instituciones democráticas.

A su vez, el contexto externo en el cual se evalúa esta relación puede tener influencia en nuestros resultados razón por la cual fueron adicionadas las variables de control "conflicto armado" y "Producto Interno Bruto (GDP)", así como una variable interactiva entre la cohesión social y el conflicto.

Debido a que los países con conflictos armados presentan un alto grado de fragmentación social, al igual que aquellos países que presentan altos índices de violencia ciudadana y aquí cabe cuestionar que tipo de calidad democrática está siendo implementada en nuestras sociedades contemporáneas. Existen muchos países denominados como democracias consolidadas donde hay graves violaciones a los derechos humanos, elevadas tasas de homicidio, corrupción sistemática y recurrente en toda la estructura institucional, impunidad y un acceso limitado a los derechos civiles. Esta fragmentación social a través del conflicto armado y la violencia ciudadana, demuestra la dificultad de definir un Estado democrático frente a una sociedad que mantiene trazos de exclusión que conllevan a violencia en diferentes niveles sociales e institucionales.

Tomando en consideración las reflexiones teóricas presentadas anteriormente, podemos afirmar que esta área de investigación requiere de una profundización tanto en términos cualitativos como cuantitativos, la mayoría de los enfoques presentados han sido por medio de un reflejo de la realidad local/regional, siendo limitado en términos amplios al no haber llevado a cabo un análisis global a la hora de evaluar la democracia por medio del prisma de la cohesión social y sus impactos a la hora de referirnos en términos de calidad.

Hipótesis

La hipótesis del trabajo es que el indicador definido como "Nivel de Dificultad", el cual representa la falta de cohesión social en los países seleccionados, ejerce un impacto sobre la calidad de la democracia. El aumento del Nivel de Dificultad, genera una disminución en la calidad de la democracia, por lo que se interpreta que a mayor cohesión social veremos mayor calidad democrática siendo una relación proporcional. Esta relación se establece tomando en cuenta las visiones

provistas por la literatura en esta área y que ha sido poco estudiada en términos cuantitativos.

Por medio de esta investigación se pretende respaldar la propuesta teórica a través de resultados estadísticos, siendo realizada una evaluación a nivel mundial tomando en consideración un universo de 118 países, que serán el reflejo de las dinámicas que se establecen dentro de esta relación.

Tomando en consideración esta revisión teórica, nuestro modelo está definido de la siguiente forma:

$$\textit{Calidad Democrática } Y_{it} = \beta_1 \textit{Cohesión Social}_{it} + \beta_2 \textit{Conflicto Armado}_{it} + \beta_3 GDP_{it} + \beta_4 \textit{cohesion} \times \textit{conflicto}_{it} + u_{it}$$

Los asuntos presentados por medio de nuestra hipótesis establecen que aspectos relacionados a disparidad, desigualdad, exclusión y discriminación de acuerdo a las teorías presentadas anteriormente no permiten sociedades donde una democracia robusta y de calidad pueda ser aplicada, esta dinámica entre los dos conceptos pretende vislumbrar como pueden ser aplicadas políticas para el desarrollo tomando en consideración un escenario donde la cohesión social ejerce un impacto en la calidad democrática. La interpretación que prevalece es que de acuerdo a la literatura de Barro (1999), Cuellar (2009) y Frazer (2011) puede apreciarse una relación teórica entre estos conceptos, un vínculo cuya significancia será analizada estadísticamente por medio de regresiones para verificar la veracidad de la hipótesis, a través de las variables seleccionadas, las cuales poseen características societarias y se constituyen como fundamentales a la hora de aplicar el modelo.

Datos y metodología

Para comprobar nuestra hipótesis, fue usada la base de datos desarrollada por el Bertelsmann Stiftung Institute, específicamente los datos contenidos en el Transformation Index (BTI). La selección de este compendio de datos así como el tipo de análisis que realiza, se debe a la evaluación de cómo y en qué forma los países

en vías de desarrollo y aquellos países en transición están direccionándose hacia la democracia y las economías de mercado. Para nuestro análisis serán usados 118 países por medio de un panel, cuya unidad temporal es de dos años, para los años 2006, 2008, 2010, 2012.

Los países seleccionados en este estudio pueden ser definidos como democracias y economías en desarrollo, excluyendo a aquellos países miembros Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). Hemos dividido la muestra en siete grupos regionales: sur y este de África, Centro y Oeste de África, Asia y Oceanía, Medio Oriente y Norte de África, América Latina y el Caribe, Eurasia Post-Soviética y el Este-Central y Sureste Europeo

Para construir esta base de datos, BTI realiza un análisis estandarizado de las evaluaciones de expertos establecidos en los países seleccionados por medio de índices numéricos, en un proceso de revisión multinivel para hacerlos comparables a través de diferentes regiones, proporcionando datos transparentes y verificables a partir de las más de 6000 observaciones individuales.

La calidad democrática fue evaluada a través del indicador denominado como "Estatus de la Democracia" (*Democracy Status*) que se mide tomando como base 5 criterios: 1) *Stateness,* que es considerada una pre-condición para la transformación política; 2) Nivel de participación política; 3) Calidad del estado de derecho, o *Rule of Law,* teniendo como foco principalmente lo que se refiere a la separación de poderes y la investigación de abuso de cargos; 4) Estabilidad de las instituciones democráticas e 5) Integración política y social del sistema democrático, que se refiere a que tan aceptado es dicho sistema dentro de la población y la capacidad que dicho sistema posee para representar un amplio espectro de intereses domésticos.

De acuerdo con los parámetros establecidos por el BTI en la definición de democracias y autocracias, existen criterios mínimos: un país es clasificado como autocracia cuando uno de los aspectos que conforman el estatus de la democracia es menor que tres. En estos se incluyen también los llamados "estados fallidos"[5].

El análisis de la cohesión social fue realizado por medio de un indicador denominado "Nivel de Dificultad", compuesto por las siguientes variables: 1) Restricciones estructurales; 2) Extensión de las tradiciones en la sociedad civil; 3)

[5] Países en los cuales el monopolio del estado carece del uso de la fuerza y de estructuras administrativas básicas a tal extremo que el gobierno esta severamente limitado en su capacidad de actuación.

Indicadores de educación de las Naciones Unidas reajustados y; 4) La capacidad adquisitiva paritaria, que se interpreta como una característica fundamental dentro de la dimensión de brechas sociales.

En definitiva para comprobar nuestra hipótesis, fue realizada una deducción de indicadores suficientemente significativos que representaron de forma operativa la complejidad de las relaciones en los conceptos que se implementaron en nuestro modelo teórico. Fueron agregados indicadores de control que están íntimamente vinculados con la calidad democrática en el corto plazo y que pueden afectar los datos. En primer lugar tomamos como referencia la variable del crecimiento del PIB durante los últimos 3 años, asumiendo que cuando ese crecimiento ha sido bajo hay mayores posibilidades que la calidad de la democracia se vea afectada. Para establecer esta relación tomamos en consideración la hipótesis de Lipset que establece que la prosperidad deriva en un aumento en la propensión a experimentar libertad política (LIPSET apud BARROS, 1999). De acuerdo con Barros existe una regularidad empírica fuerte en esta relación. A su vez, debemos resaltar que la democracia es vista como un potenciador del crecimiento económico, y existe un debate al respecto del carácter endógeno de esta relación.

El segundo indicador de control es la existencia de conflicto armado durante los últimos 5 años. Existen hallazgos empíricos que comparan estados democráticos con bajo riesgo de conflicto armado con aquellos de alto riesgo, concluyendo que las democracias consolidadas poseen menos conflicto que las semi-democracias (HEGRE, 2014). Para esto se usó la base de datos del *Peace Research Institute Oslo* (PRIO)[6], que fue diseñada para determinar la información cuantitativa y cualitativa sobre violencia organizada (Ej.: Estadísticas de fatalidad, actores armados y sus descripciones). Creamos una *dummy*, por lo que en nuestro modelo aquellos países clasificados con 1 son denominados países con conflicto armado.

Tomamos en consideración la tasa de muertes por cada 1000 habitantes como variable instrumental, usando el indicador elaborado por el Banco Mundial. Esta variable fue tomada en consideración asumiendo que será más elevada en países con mayor conflictividad.

[6] Este compendio de datos es el resultado de un proyecto colaborativo entre el Departamento de Investigación de Paz y Conflicto en la Universidad de Uppsala y el Centro para el Estudio de las Guerras Civiles en PRIO. Los datos referentes a los conflicto iban desde 1989 a la actualidad.

Finalmente fue creada una variable interactiva entre el nivel de dificultad (Cohesión social) y existencia o no existencia de conflicto armado, a través de esta variable se asume que el nivel de dificultad será distinto en países con o sin conflicto armado.

Test empírico: Resultados

Para comprobar nuestra hipótesis se rodaron dos versiones del modelo, una con efectos fijos y otra con efectos aleatorios. Esto se realiza debido a que dependiendo del tipo de datos, se presentan diferencias en términos de la variación a nivel temporal y las variaciones que se presentan entre los países, con el objetivo de definir cual se adecua de mejor forma a nuestro caso.

Los datos usados en esta investigación presentan una variación temporal leve, debido a que son usadas cuatro unidades temporales (2002-2004-2006-2008) tanto en la variable independiente, Nivel de Dificultad, como en la dependiente, Calidad de la democracia. Al contrario, se observan variaciones importantes entre los 118 países de la muestra. Generalmente en este tipo de paneles con muchas unidades transversales y pocas unidades temporales es más apropiado el modelo de efectos aleatorios, debido a que no es necesario crear un intercepto para cada país, lo que "ahorra" grados de libertad haciendo de este modelo más eficiente que el de efectos fijos.

Con el propósito de definir el tipo de regresión que mejor se adecua a nuestro modelo se realizo el Test de Hausman, porque en ambos modelos se observa significancia estadística y, para ello, este test verificara nuestras suposiciones examinando los parámetros estimados permitiéndonos escoger uno de los dos. Al rechazar la hipótesis nula del test se establece que el modelo de Efectos Fijos se adecua mejor a nuestro modelo.

Una vez definido el modelo de Efectos Fijos como el más apropiado se realiza un "*lag*"[7] en la variable independiente principal definida como Nivel de Dificultad. Es decir, se le resta una unidad temporal para que el impacto en Y_t sea de $X_{t-1,}$ con el objetivo de comprobar que esta relación es unidireccional y con esto queremos decir, por ejemplo, que la calidad de la democracia del año 2006 es afectada por el nivel de

[7]Es un modelo aplicado a datos en series temporales, en los cuales la ecuación de la regresión es usada para predecir valores actuales de una variable dependiente basada tanto en los valores actuales de la variable explicativa como y aquellos del período anterior (lagged). (BRAND, 2013)

dificultad del año 2004, controlando de esta forma los efectos de causalidad en el modelo, observándose de una forma simple e intuitiva.

Podemos observar en la Tabla 1 que el resultado obtenido es el esperado, se observa que el impacto del nivel de dificultad en la calidad de la democracia es significativo en ambos modelos, en el de efectos aleatorios el coeficiente es de -0.37, mientras que en el modelo de efectos fijos es de -0,17. Razón por la cual podemos afirmar que la falta de cohesión social afecta la calidad de la democracia de manera inversamente proporcional, observándose un resultado intuitivo.

Podemos decir que en ambos modelos la variable independiente se comporta de la forma esperada, debido a que el nivel de dificultad tiene un efecto negativo sobre la calidad de la democracia, aun cuando se observa que en el modelo de efectos fijos es de menor (-0,179) y en el de efectos aleatorios la significancia estadística es más elevada con (-0,37). En lo que se refiere al variable conflicto armado vemos que no posee significancia estadística, presentando 1,41 en el modelo de efectos fijos y 0,97 en el de efectos aleatorios. En lo que se refiere a nuestra variable interactiva (nivel de dificultad x conflicto armado) esta tiene un impacto negativo con significancia estadística con un coeficiente de -0,223, para la utilización de esta es necesario que estén presentes en la base de datos las variables que la componen.

Este tipo de variable se debe entender como la multiplicación entre las variables que la componen, en nuestro análisis esta variable interactiva nos permite saber para cada grupo, aquel que sufre de conflictos armados y aquel que no los tiene, si poseen un intercepto y una línea de función propia, creándose una línea de regresión para cada uno. Con esto se quiere decir que aquellos países con conflicto armado, de forma inherente poseen una predisposición distinta a como se relacionan con Nivel de Dificultad y Democracia, que aquellos que no presentan conflictos.

Para que la variable interactiva tenga efectividad, ambas variables que las componen deben estar dentro de nuestra base de datos, esto quiere decir que para la interpretación del coeficiente esta es una característica obligatoria. La significancia estadística observada en esta variable interactiva nos demuestra que hay dos líneas de regresión cada una con diferente inclinación, aquellos países que tienen conflicto armado tienen una inclinación más pronunciada porque el efecto negativo de -0,22 se agrega al efecto negativo de –0,17, generando un impacto mayor.

También vemos que el crecimiento del PBI está asociado positivamente a la calidad de la democracia, aun cuando no presenta significancia estadística en ambos

modelos, en el modelo de efectos fijos posee un coeficiente de 0,0074 y en el de efectos aleatorios de 0,0085.

TABLA 1: RESULTADO DE LOS MODELOS DE REGRESIÓN

	(1) Panel com EF	(2) Panel com EA
Nivel de Dificultad	-0.179* (-2.45)	-0.370*** (-7.06)
Conflicto Armado	1.412 (1.78)	0.978 (1.39)
Conflicto Armado x Nivel de Dificultad	-0.223* (-2.10)	-0.177 (-1.86)
Crecimiento del PIB	0.00749 (0.83)	0.00857 (0.95)
Constante	6.984*** (16.83)	7.846*** (24.81)
N	351	351

Nota: En paréntesis los valores del test t * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001. Dummies anuales fueron calculados para controlar por efectos fijos temporales, pero no están incluidos en la tabla.

A la luz de los hallazgos anteriores, se puede concluir que existe un impacto significativo de la cohesión social en la calidad de la democracia, la falta de ella genera una disminución en nuestro indicador de democracia lo que confirma nuestra hipótesis, reafirmando la importancia que tiene este aspecto cuando nos referirnos al fortalecimiento democrático[8]. Esto puede verse de manera resumida en los gráficos presentados a continuación para las diferentes regiones de los países analizados:

Grafico 1: Tendencia de la relación entre la cohesión social y la calidad de la democracia en América del Sur

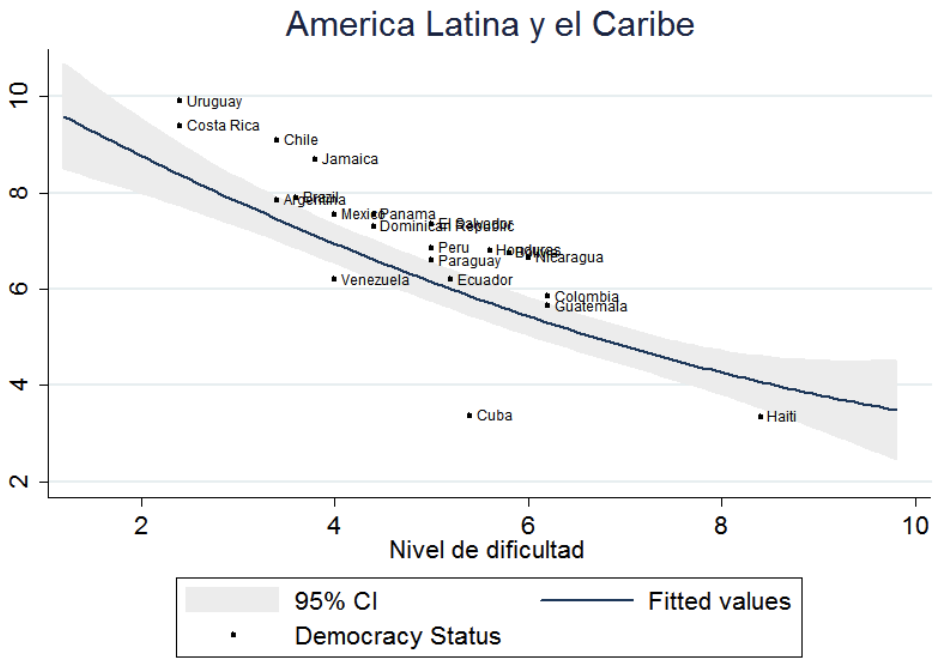


Grafico 2: Tendencia de la relación entre la cohesión social y la calidad de la democracia en África Sub-sahariana

[8] Dentro de nuestra investigación se rodaron un tercer y un cuarto modelo con el objetivo de profundizar nuestros resultados para una posible publicación en una revista cuantitativa, en el cual los aspectos a cestos serian una exigencia. (ver nota metodológica)

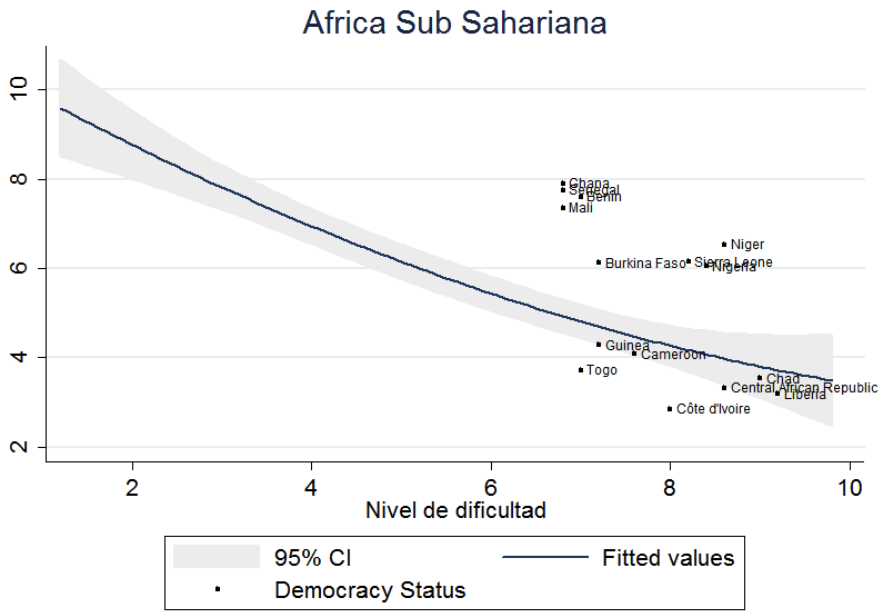


Grafico 3: Tendencia de la relación entre la cohesión social y la calidad de la democracia en Asia Central

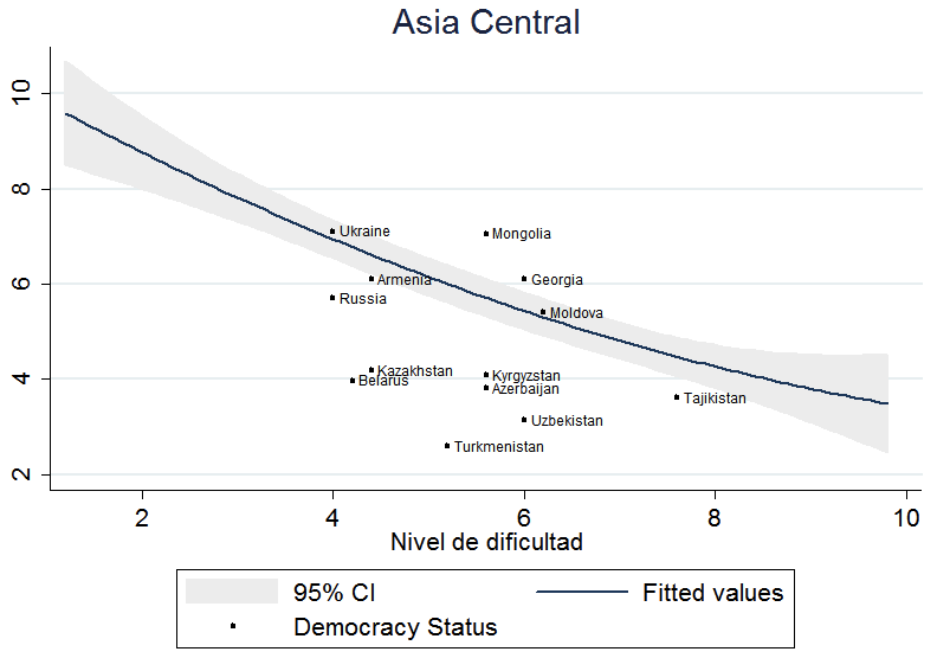


Grafico 4: Tendencia de la relación entre la cohesión social y la calidad de la democracia en Europa del Este

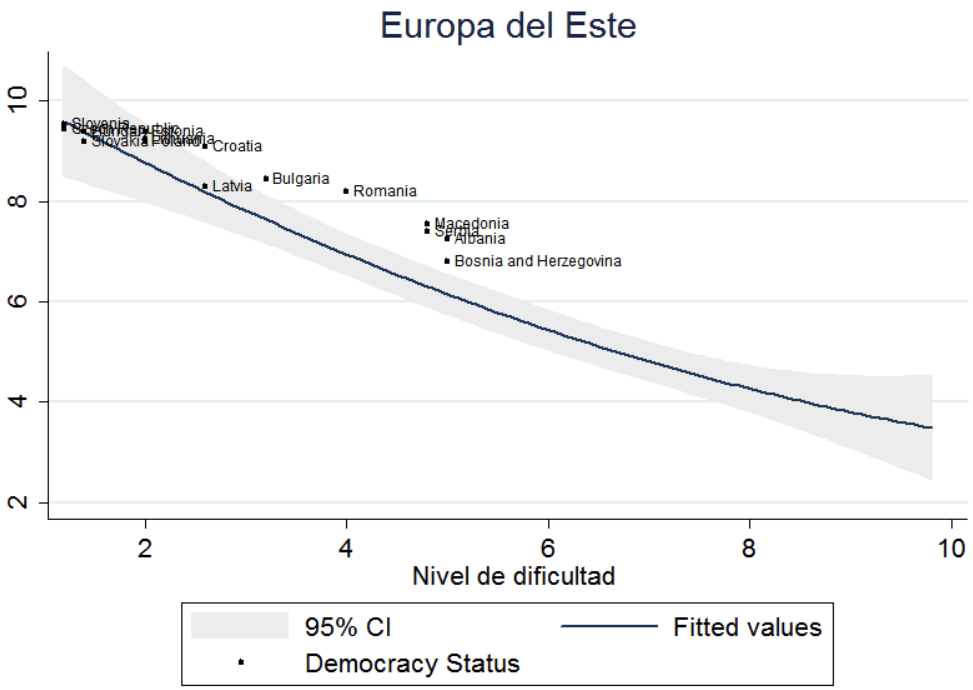


Grafico 5: Tendencia de la relación entre la cohesión social y la calidad de la democracia en Medio Oriente

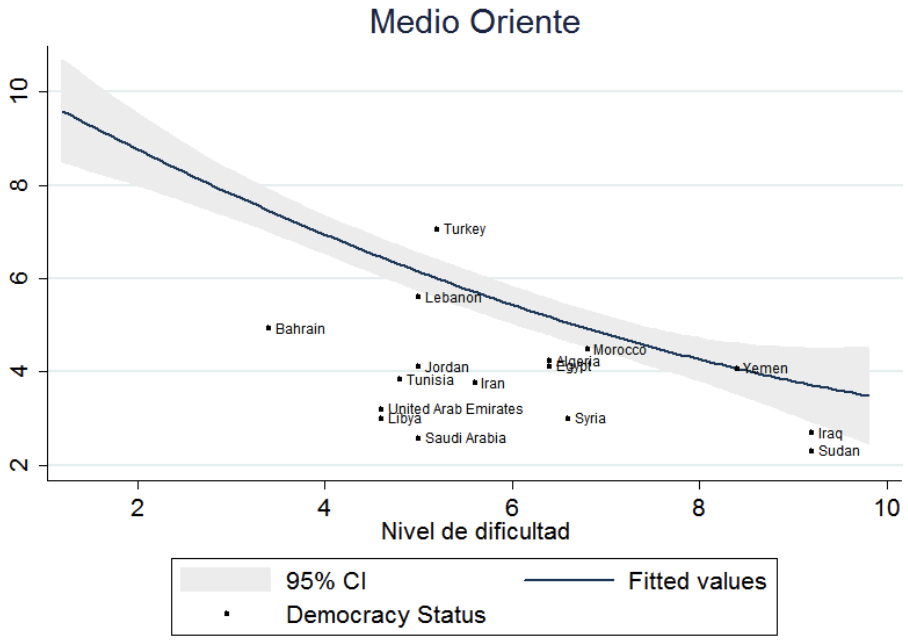


Grafico 6: Tendencia de la relación entre la cohesión social y la calidad de la democracia en Sudeste Asiático

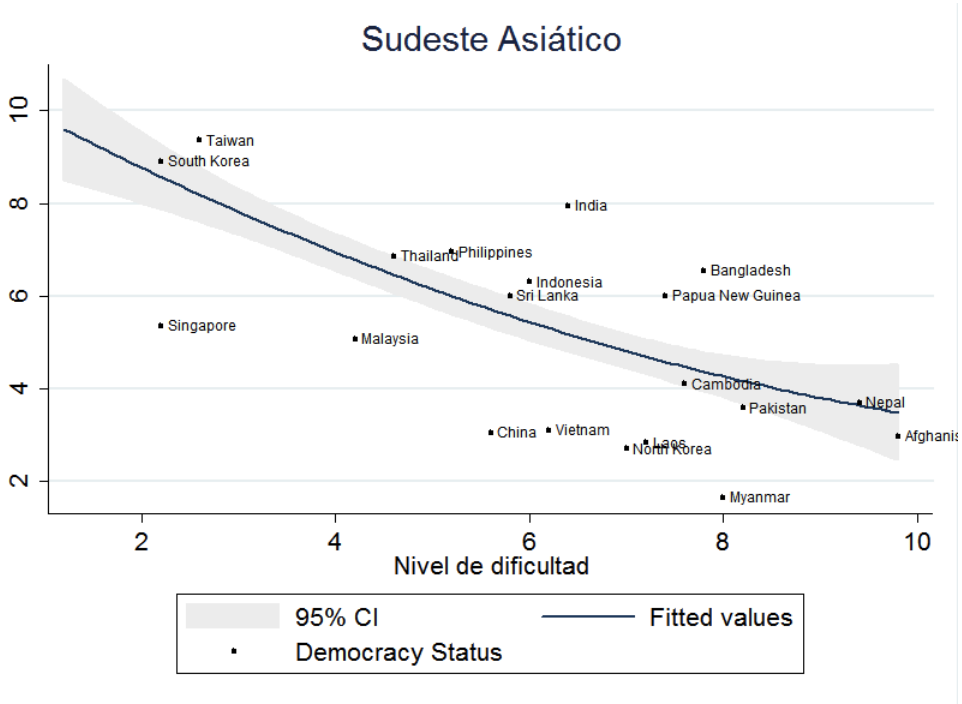
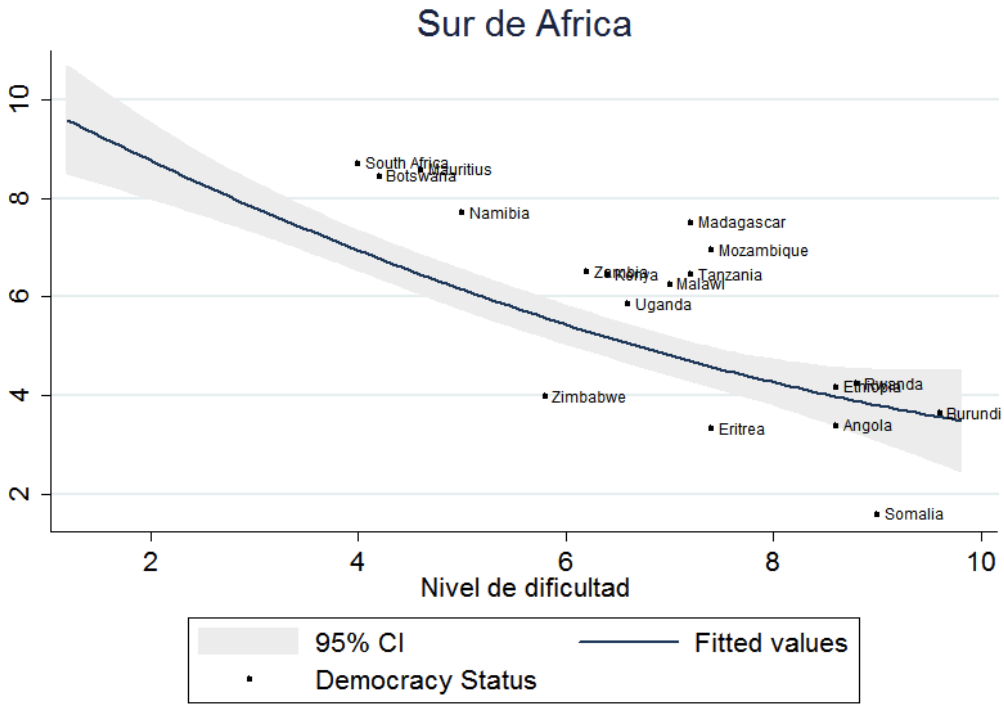


Grafico 7: Tendencia de la relación entre la cohesión social y la calidad de la democracia en África del Sur



Nota Metodológica

Para una futura publicación se pretende avanzar en la elaboración de un modelo más robusto, para esto se realizaron aproximaciones a partir de dos regresiones adicionales dando un total de 4 modelos, el tercero y cuarto que se presentan a continuación en su fase inicial:

Nuestro tercer modelo es establecido a través de la regresión Prais-Winsten y la prueba de errores estándar corregidos para panel diseñada por Beck y Katz (1995). Su panel con errores estándar robustos se aplica para solucionar conjuntamente los problemas de heterocelasticidad y autocorrelación que hemos examinado. En este modelo se observa un elevado nivel de significancia, el mayor de los cinco modelos, con un impacto del nivel de dificultad en el estatus de la democracia de -0.56, aún mayor que en los modelos anteriores.

El cuarto y último modelo aplicado trata de resolver un posible problema de endogeneidad. Existe la posibilidad de que exista causalidad reversa entre nuestra variable dependiente y nuestra variable independiente, es decir, que sea la calidad democrática la que determine el nivel de cohesión social. En pasos anteriores no reportados se controló nuestra variable nivel de conflicto (cohesión social) con la variable desarrollada por el Banco Mundial de muertes por cada 1000 habitantes, usada como instrumento. Dicha solución al problema de endogeneidad no fue exitoso, ya que ambas variables poseen un coeficiente de correlación bajo entre ellas. Una alternativa para controlar por problemas de endogeneidad ante la ausencia de buenos instrumentos es el modelo desarrollado por Arellano-Bond que utiliza como instrumentos versiones desfasadas en el tiempo de la variable dependiente. Este modelo es el que presenta el mayor impacto de la cohesión social sobre la calidad de la democracia (-0.63).

TABLA 2: RESULTADO DE LOS MODELOS DE REGRESIÓN

	Modelo 1	**Modelo 2**	**Modelo 3**	**Modelo 4**
Nivel de Dificultad	−0.35***	−0.45***	−0.56***	−0.63***
	(5.53)	(9.62)	(14.18)	(6.52)
Conflicto Armado	1.85**	1.06	0.35	3.96***
	(3.23)	(1.95)	(0.97)	(3.85)
Conflicto Armado × Nivel de Dificultad	−0.27***	−0.17*	−0.07	−0.58***
	(3.51)	(2.32)	(1.1)	(4.04)
Crecimiento del PIB	0.02**	0.02*	-	0.005
	(2.99)	(2.06)	-	(0.51)
Constante	7.694	8.248	0	9.424
	(21.42)***	(28.49)***	(.)	(17.21)***

Nota: En paréntesis los valores del test t * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001. Dummies anuales fueron calculados para controlar por efectos fijos temporales, pero no están incluidos en la tabla.

Bibliografía

ABENTE-BRUN, Diego. **The Quality of Democracy in Small South American Countries:** The Case of Paraguay, documento de trabajo 343. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, 2007.

BARRO, Robert J. **Determinants of democracy.** Cambridge: Journal of Political Economy 107(S6): 158-183, 1999. Disponible en: http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3451297/Barro_DeterminantsDemocracy.pdf?sequence=2, Acceso en: 13 de abril de 2014

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **La construcción social de la realidad.** Buenos Aires: Amorrortu, 1986.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación**. Washington, D.C: BID, 2006. Disponible en: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=733559. Acceso en: 10 de enero de 2014.

CEPAL. **Avances recientes en la reducción de la pobreza En: Panorama Social de América Latina 2012**. Disponible: http://www.eclac.org/ Consultado: 1 07 2013

COLEMAN, J. S. **Social Capital in the Creation of Human Capital**. Chicago: The American Journal of Sociology 94, S95-S120, 1988.

CRUZ PRADOS, Alfredo, **El nacionalismo**. Una ideología, Tecnos, Madrid, 2005.

CUELLAR, Roberto. **Cohesión Social y Democracia**. Estocolmo: Idea Internacional. Disponible en: http://www.idea.int/resources/analysis/upload/ES_Cuellar_low_2.pdf Acceso en: 20 de febrero de 2014

DAHL, Robert. **La poliarquía**. Madrid:Tecnos, 1989

DEVLIN, M. and FRAZER, H. **Lessons from the EU Social Inclusion Process in An Assessment of Ireland's Approach to Combating Poverty and Social Exclusion among Children from European and Local Perspectives**. Dublin: Combat Poverty Agency, 2011. Disponible en: http://combatpoverty.ie/publications/workingpapers.htm. Acceso en: 24 marzo de 2014

DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo. **The Quality of Democracy. An Overview**, Journal of Democracy. Baltimore: The John Hopkins University Press 15(4):20-31, 2004

DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo, eds. (2005). **Assesing the Quality of Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005

FRAZER H.; MARLIER E. **Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past**, Bruselas: PIE Peter Lang, 2010

FRAZER H.; MARLIER, E.; NICAISE, I. **A social inclusion roadmap for Europe 2020**, Amberes: Garant, 2010.

KELSEN, Hans. **General Theory of Law and State**. Cambridge: Harvard University Press, 1945.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **The worldwide governance indicators:** methodology and analytical issues, Policy Research Working Paper Series 5430, Washington: World Bank, 2010

MARTUCCELLI, Danilo. **Cambio de Rumbo: la sociedad a escala Del individuo**. Santiago: editora Lom Ediciones, 2007

MARTUCELLI, Danillo; SORJ, Bernardo. **O Desafio Latino-americano: Coesão social e democracia**. Brasília: Ed. Civilização Brasileira, 2006.

MCLUHAN, Marshall. **La aldea global**. Barcelona: Gedisa, 2002.

MCLUHAN, Marshall; POWERS, Bruce.**The Global Village: Transformations in World Life and Media in the 21st Century**. Boston: Oxford University Press. 1992.

MORLINO, L. **Democracias y democratizaciones**. Ciudad de México: Ediciones Cepcom, 2005

_____. **Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes.** Oxford: Oxford University Press, 2011.

O´DONNELL, Guillermo. **Quality of Democracy: Theory and Applications**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

PUTMAN, R. D. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**, New Jersey: Princeton University Press, 1993.

RAWLS, John. **La justicia como equidad.** Madrid: Tecnos, 2002.

SEN, Amartya. ***Libertad y desarrollo***. Barcelona: Editorial Planeta, 2000.

STANDING, Guy. **The Precariat: the New Dangerous Class**, Londres: Bloomsbury, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis. **La democracia en América**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2006

VALENZUELA, Eduardo; SCHUARTZMAN, Simon; VALENZUELA, J.S.; SCULLY, Timotthy. SOMMA, Nicolás ; BIEHL, Andrés. **Vínculos, creencias y ilusiones – la cohesión social de los latinomericanos**. Santiago, Chile: Uqbar Editores, 2008.

WEIL, Simone. **Reflexões sobre as causas da liberdade e da opressão social**, Rio de Janeiro: Ed. Achiamé, 2008.

II ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

27 a 30 de abril de 2015

UNICAMP

Campinas (SP)

ENTRE A TRADIÇÃO E A TRANSFORMAÇÃO: os dilemas da política egípcia analisados à luz da teoria de Robert Dahl

Márcia de Paiva Fernandes

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

RESUMO

A proposta deste trabalho é analisar o contexto da política nacional egípcia à luz da teoria de Robert Dahl sobre a democracia. Um dos grandes problemas da política do Egito refere-se à exclusão de cidadãos pertencentes a grupos religiosos diferentes dos muçulmanos com base em um argumento religioso, o que impede que o país possua amplas participação e competição políticas. Por outro lado, essa situação é considerada como tolerável por muitos egípcios e é fruto de sua tradição de organização política desde a chegada dos árabes no país.

Assim, de acordo com Dahl, o tipo de regime político do Egito não pode ser classificado como poliárquico que, segundo o autor, é o modelo mais eficaz de organização política. Porém, a questão central que deve ser discutida ao confrontar esta realidade particular com o arcabouço teórico é se a sociedade egípcia deseja adotar o regime poliárquico a fim de incluir todos os cidadãos no processo político ou se, ao contrário, o cenário político ideal para os egípcios é diferente do proposto por Dahl na medida em que observa a tradição e a cultura política locais.

1 INTRODUÇÃO

Robert Dahl considera que é possível determinar o grau de democracia existente nos países através da observação de duas variáveis, a saber: a participação política e a competição política. De acordo com o autor, a primeira se refere ao nível de inclusão dos cidadãos de um país na escolha de seus líderes e a segunda à própria dinâmica em que a disputa política ocorre (DAHL, 1997).

Sendo assim, o autor defende que quanto maior a extensão do direito ao voto e quanto mais o sistema político de um país permitir a competição entre várias lideranças pelo poder político, mais democratizado ele será, aproximando-se de um regime democrático poliárquico. Para que um país possa alcançar este nível de democratização, alguns requisitos devem existir, tais como: liberdade de expressão e de associação; direito ao voto igualitário; elegibilidade garantida para cargos públicos; eleições livres; competição política pela preferência dos eleitores; instituições públicas que elaborem políticas de acordo com o desejo dos eleitores e acesso a fontes de informação (DAHL, 1997).

A poliarquia seria, portanto, o maior nível de democratização que um país poderia alcançar, sendo que outros níveis a precedem: hegemonia fechada – baixas participação e competição política –, hegemonia inclusiva – participação política extensa e limitada disputa pelo poder – e oligarquia competitiva, caracterizada por baixa participação e alta disputa. Assim sendo, a escala apresentada por Dahl propõe a classificação dos países em níveis de implementação democrática e sugere que o cenário ideal para suas políticas domésticas seria o da poliarquia (DAHL, 1997).

Em alguns países, porém, a implementação de participação e disputa políticas amplas pode encontrar resistências devido à forte presença da tradição e da cultura de diferentes povos na organização da vida política. Nesse sentido, adotar medidas que conduzam à uma poliarquia poderia implicar no abandono de certos valores e práticas que há séculos orientam a política dos povos de um determinado território. Por outro lado, não eliminar as barreiras que impedem a livre disputa pelo poder e a participação igualitária permitirá que grupos excluídos permaneçam à margem do sistema político nacional. Esta relação tensa entre tradição e transformação pode ser observada no caso do Egito devido às condições que os diferentes grupos religiosos locais enfrentam para atuar na política nacional.

Os limitados direitos políticos que os grupos não muçulmanos possuem no Egito não permitem que o país seja caracterizado como uma poliarquia. Por outro lado, é possível observar um sentimento de tolerância por parte deles com tal situação. Sendo assim, o dilema presente na análise do regime político do Egito e de seu potencial em democratizar-se gira em torno da necessidade de caminhar rumo a uma poliarquia e abandonar um sistema baseado na tradição e na cultura local a fim de garantir maiores participação e contestação política ou, ao contrário, preservar esse sistema a fim de não apenas respeitar a herança política tradicional, mas também garantir um sistema político tido como tolerável.

Em outras palavras, a contribuição deste trabalho para o seminário temático em questão será a apresentação de uma relação tensa entre a teoria proposta por Dahl sobre a poliarquia e a sua efetividade como regime político e a realidade egípcia que, ao mesmo tempo em que não possui um sistema político poliárquico, apresenta argumentos e fatos para justificar seu *status quo*, evidenciando que o cenário ideal para sua política interna pode diferir daquele proposto pelo autor. Assim, o desafio ao analisar o contexto egípcio à luz da teoria de Dahl não é verificar em que classificação se encontra o país dentre os diferentes níveis de democratização, mas se a sociedade egípcia deseja avançar para uma poliarquia.

A fim de conduzir essa análise, que será feita através de uma perspectiva histórica da evolução do sistema político egípcio, serão utilizadas – principalmente – as obras de Dahl *Poliarquia: Participação e Oposição* (1997) e *Sobre a Democracia* (2001), bem como as seguintes, escritas por Rachel Scott, Vivian Ibrahim e Badie e Hermet, respectivamente: *The Challenge of Political Islam* (2010), *The Copts of Egypt* (2011) e *Política Comparada* (1993).

2 A POLIARQUIA COMO REGIME IDEAL

Apesar de existirem variações entre os regimes democráticos no que se refere, por exemplo, à organização do poder interno, dois princípios fundamentais que imperam em todos os regimes assim classificados são o da igualdade política e o da responsividade do governo às preferências dos cidadãos. Segundo Robert Dahl, um regime democrático é "[...] um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos." (DAHL, p.25-26, 1997). Desse modo, para que o regime se mantenha nessas condições, é necessário que as oportunidades de formular e de expressar as preferências através da ação individual ou coletiva, bem como de ter as preferências tratadas sem discriminação pelo governo, sejam estendidas a todos os cidadãos (DAHL, 1997).

Contudo, para garantir que os dois princípios mencionados sejam observados em regimes democráticos é necessário que existam alguns critérios de organização da vida política[1]. Um desses critérios, denominado por Dahl de inclusão dos adultos, diz respeito à necessidade de que os adultos de um país tenham o pleno direito de serem considerados como cidadãos (DAHL, 2001) e as implicações desse critério são fundamentais para os subsequentes na medida em que garante a participação política a um número muito expressivo da população de um país.

Sendo assim, o critério da participação efetiva garantido a todos os cidadãos permite que suas diferentes opiniões sobre as políticas que devem ser elaboradas possam ser manifestadas e, para tanto, o critério do entendimento esclarecido deve existir, ou seja, a necessidade de que cada indivíduo tenha as mesmas chances de aprender sobre políticas alternativas e suas consequências dentro de um limite de tempo razoável. Esta medida tem implicações diretas no próximo critério, o do controle do programa de planejamento, que se refere à oportunidade garantida aos cidadãos de decidirem sobre quais questões devem ser inseridas no planejamento político, garantindo a abertura do regime democrático a mudanças desde que não contrariem seus princípios básicos. No momento de decidir quais as políticas que deverão ser adotadas, o último critério deve assegurar que todos os cidadãos terão

[1] Como Dahl não sugere que exista uma ordem de preferência ou de importância dos critérios, eles serão apresentados em uma ordem diferente daquela feita pelo autor a fim de facilitar a compreensão da relação entre eles.

o direito garantido de expressar suas preferências através de votos contados de forma igualitária (DAHL, 2001).

Assim sendo, o princípio da igualdade que caracteriza a democracia gera outros resultados para os sistemas político e social, tais como cidadãos mais esclarecidos, discussão coletiva sobre os assuntos públicos, liberdade geral, autonomia moral e proteção dos interesses pessoais que podem ser citados, de forma sintética, como as vantagens deste tipo de regime político (DAHL, 2001).

De acordo com o autor, para que a igualdade exista, seja garantida e gere os resultados acima mencionados, é necessário adotar os princípios da igualdade intrínseca e da plena inclusão, ou seja: o bem de cada ser humano deve ser tratado como intrinsecamente igual ao de todos, o que implica que o governo não deve fazer distinções entre os interesses de seus cidadãos no momento de tomar decisões e de aplicar as leis (DAHL, 2001).

A fim de garantir a existência da democracia nas sociedades modernas, é necessário que existam instituições que possam assegurar a observância de seus princípios e critérios devido, principalmente, à possibilidade de maior conflito de interesses entre seus inúmeros cidadãos que atuam politicamente. Essas instituições são necessárias, porém por si só não são suficientes para garantir a democracia e tampouco são encontradas na realidade de maneira pura. De acordo com Dahl, existe uma diferença entre as democracias reais e a democracia ideal, tendo em vista que esta última é um tipo ideal que serve como critério de comparação para saber o quanto as democracias reais se aproximam de suas definições (DAHL, 2001).

O Quadro 1 apresenta quais são as instituições necessárias para as democracias reais modernas e qual é a lógica de seu funcionamento:

Quadro 1: Instituições das democracias modernas e seu funcionamento

Instituição	Funcionamento
Liberdade de expressão	Os cidadãos possuem o direito de expressar suas opiniões sobre a situação política e socioeconômica sem sofrerem quaisquer tipos de sanções.
Fontes de informação diversificadas	Os cidadãos podem buscar fontes de informação distintas e independentes a fim de não limitarem a formação de sua opinião com base em uma única fonte disponível que defende uma orientação política específica.

Autonomia para as associações	Os cidadãos têm o direito de formar e aderir a associações ou organizações independentes, inclusive de cunho político.
Direito de voto	Todos os cidadãos possuem o direito de votar sem coerção e todos os votos possuem o mesmo peso.
Eleições livres, justas e frequentes	A eleição dos funcionários públicos ocorre sem coerção, em um intervalo de tempo definido e não muito longo a fim de permitir aos cidadãos maior controle sobre o planejamento e a alternância do poder.
Elegibilidade para cargos públicos	Funcionários eleitos pelo voto popular igualitário possuem poder para fiscalizar as ações do governo. O sistema de candidatura não apresenta limites restritivos.
Direito de líderes políticos disputarem apoio	Os líderes políticos possuem o direito de buscar o apoio dos cidadãos para sua eleição e para suas políticas.
Instituições que tornem as políticas governamentais dependentes das preferências dos cidadãos	Existem instituições capazes de garantir que a adoção de políticas governamentais seja dependente da manifestação das preferências dos cidadãos em diversos meios, como as eleições.
Cidadania inclusiva	Os direitos garantidos pelas instituições anteriores devem ser aplicados a todos os cidadãos do país.

Fonte: adaptado de Dahl, 2001 e Dahl1997.

Se considerarmos, conforme o autor propõe, que a existência e o vínculo entre as instituições do Quadro 1 permitem que a democracia gire em torno das dimensões da competição política e do direito de participação, é possível analisar e comparar as democracias reais em termos de níveis de democratização alcançado de acordo com tais dimensões. Nesse sentido, regimes onde imperam baixas competição e participação são denominados de hegemonias fechadas; onde ocorrem participação política extensa e limitada disputa pelo poder são chamados de hegemonias inclusivas; onde a competição é elevada e a participação é baixa são nomeados de oligarquia competitiva e, por fim, onde tanto a competição quanto a participação são elevadas tem-se a democracia (DAHL, 1997).

Tendo em vista que as definições de democracia refletem um tipo ideal, os regimes democráticos reais são denominados por Dahl como poliarquias que são capazes de assegurar "[...] direitos, liberdades e oportunidades para uma efetiva participação e influência direta sobre as decisões políticas" (ABU-EL-HAJ, p.8, 2014). De acordo com Dahl, a poliarquia oferece maiores vantagens do que os outros tipos de regimes, tais como: garantia e manutenção das liberdades liberais

clássicas que as próprias ideias de competição e participação políticas engendram; presença dessas duas dimensões que geram uma mudança na composição da liderança política na medida em que os segmentos incorporados elegem candidatos com perfis mais próximos dos seus; maiores comunicação e proximidade dos políticos com os vários grupos sociais; aumento do número de preferências e de interesses que possuem a oportunidade de serem representados na política; diminuição das chances do governo adotar políticas repressivas; e, por fim, a influência que os princípios da poliarquia podem exercer sobre a formação de personalidades e de crenças em um determinado país. As poliarquias são, portanto, regimes relativamente democratizados, porém que ainda não atingiram a democratização de forma plena (DAHL, 1997).

Um país onde nenhuma das instituições do Quadro 1 exista não pode ser considerado como democratizado e para realizar uma transição para a poliarquia é necessário ter um amplo conhecimento sobre o funcionamento e as consequências da adoção de tais instituições. Por outro lado, é preciso ter em mente que não existe uma tendência histórica irreversível de que todos os países adotem este regime tendo em vista que ele é frequentemente, e não sempre, desejável, e que as condições para sua existência variam em cada país e não são fáceis de criar (DAHL, 1997).

Quando é possível observar que um país está adotando medidas que promovem maiores participação e competição políticas, é necessário analisar como se dá a relação entre governo e oposição para verificar em que medida essa transformação será efetiva. Isso porque, com maiores inclusão e liberalização, o número de cidadãos que participam do jogo político aumenta e, consequentemente, eleva-se o número dos interesses que devem ser considerados. Essa situação pode gerar tensões, tendo em vista o fato de que os governantes podem ver seus próprios interesses ameaçados e a oposição também pode entrar em conflito com seus próprios membros. Nesse sentido, um governo irá tolerar a oposição desde que ele espere que os custos de sua tolerância não sejam elevados e que os de eliminá-la sejam altos demais. Assim sendo, quanto maiores os custos da supressão da oposição em relação aos da tolerância, maiores as chances de existir uma poliarquia (DAHL, 1997).

Levando em consideração as questões apresentadas, pode-se supor que seria mais vantajoso para os habitantes de um país hegemônico ou oligárquico se

eles vivessem em um regime poliárquico e que, portanto, medidas que tornassem isso possível serão tomadas. Para Dahl, considerando a conjuntura internacional, os caminhos existentes para que um país alcance a poliarquia são a evolução gradual ou a revolução, sendo que esta última acarreta maiores problemas de legitimação ao novo governo, gerando o risco de regredir ao antigo regime (DAHL, 1997)

Ademais, em países em que coexistem diversas culturas, conciliar igualdade de direitos, principalmente de direitos políticos, pode gerar desavenças entre os diversos grupos na medida em que essa conciliação pode não considerar suas referências culturais, ao passo que não promovê-la fará com que a poliarquia nunca seja alcançada. Assim sendo, em um país com pluralismo cultural as chances de conflito entre os diversos grupos são menores se nenhum deles for privado da oportunidade de participar do governo, se houver práticas que garantam segurança a cada um deles e se sua população acreditar que a poliarquia pode fornecer soluções efetivas para solucionar seus problemas (DAHL, 1997).

Neste sentido, não se pode descartar o papel que as crenças individuais exercem na legitimação de um sistema político. Aspectos como a coerência de novas ideias sobre igualdade com crenças ou com experiências anteriores exercem forte influência sobre a abertura para a introdução de novas práticas de organização da vida política. Assim sendo, os fatores que conduzem à poliarquia e garantem sua existência devem atuar acima de tudo sobre tais crenças a fim de torná-la legítima. (DAHL, 1997).

Em alguns países, entretanto, a falta ou a limitação da competitividade e da participação políticas são justificadas justamente pelas crenças e pela cultura política que tem organizado o seu regime político há vários anos. Nesse sentido, caminhar rumo a uma poliarquia poderia gerar maior igualdade e liberalização ao custo do desequilíbrio dos arranjos políticos que garantem uma convivência pacífica entre diferentes povos em um território. Por outro lado, manter o *status quo* implicará na limitação e até mesmo na negação de direitos políticos para determinados grupos. Sendo assim, a questão que deve ser analisada é qual será a escolha feita e quais os argumentos serão usados para justificá-la. As próximas seções discutirão esse tema analisando o caso do Egito.

3 A POLÍTICA DO EGITO: tradição *versus* transformação

O regime político do Egito está longe de ser classificado como poliárquico. As instituições das democracias reais apresentadas por Dahl possuem um funcionamento – quando existem – ineficiente no país. Não se pode falar em liberdade de expressão e em fontes de informação diversificadas em um país onde jornalistas são presos à revelia e onde o Estado controla fortemente a atuação da imprensa. Autonomia para associações em um país que criminaliza a atuação de grupos islâmicos e até mesmo condena à morte alguns de seus seguidores está fora de questão, assim como a presença de eleições justas e frequentes que correm o risco de serem adiadas mais de uma vez e de não terem seus resultados respeitados. Por fim, a cidadania inclusiva também não é uma das instituições presentes no Egito, tendo em vista a precariedade dos direitos de cidadania do país e as desigualdades na garantia destes escassos direitos entre seus habitantes (LIMA, 2010; TRIBUNAL..., 2014; EGYPT'S..., 2015; NETTO, 2013; SCOTT, 2010).

Os últimos acontecimentos políticos no Egito têm ganhado destaque na imprensa internacional. Após a queda de Hosni Mubarak em 2011 em decorrência de manifestações populares, o primeiro presidente eleito na história do país, Mohammed Morsi, foi deposto pelas forças militares. Após um período de governo interino, Abdel al-Sisi foi eleito presidente no ano de 2014 e tem realizado esforços para promover maior estabilidade na política do país e para restaurar a confiança internacional no Egito. Entretanto, suas ações – e tampouco as dos presidentes anteriores – não têm avançado na garantia de maiores direitos políticos aos egípcios, especialmente aos que já sofrem discriminação há vários anos (REPRESSÃO..., 2014). Tal resistência está ligada ao papel que a religião exerce no país e ao pertencimento dos cidadãos egípcios a grupos religiosos específicos – ou ao menos é assim justificada – e se caracteriza como um fenômeno que pode ser observado ao longo da história do país (SCOTT, 2010).

Até a chegada dos árabes muçulmanos no Egito no ano de 641, os cristãos representavam o grupo religioso majoritário no país (MEDEROS; OROZCO, 2012) e, a partir de então, foi iniciado um processo de dominação sobre os grupos não muçulmanos e de propagação da fé islâmica na região. Atualmente, a maioria da população egípcia – cerca de 90% – é adepta do Islã, seguindo especialmente o

ramo sunita[2], mas também há seguidores do ramo xiita[3] e adeptos do salafismo[4]. O restante da população se divide entre cristãos, judeus e praticantes da fé bahá'í[5] (IBRAHIM, 2011; SCOTT, 2010).

No início do domínio do Islã, a relação entre os diversos grupos era pacífica, especialmente entre muçulmanos, judeus e cristãos – estes dois últimos chamados de *povos do livro* por terem sido mencionados pelo profeta Maomé no Alcorão – devido ao fato de terem aspectos importantes de sua religião que eram compartilhados, como a crença em um Deus único e em vários de seus profetas. Entretanto, na medida em que o Islã deixou de ser a religião de uma elite dominante e passou a predominar em todo o país, essa relação adquiriu um caráter tenso como resultado da criação de instituições que excluíam na maioria das vezes os outros grupos religiosos (SCOTT, 2010).

Desse modo, os povos do livro puderam permanecer na *umma* – comunidade árabe islâmica – instaurada no Egito e sua relação passou a ser regida por uma espécie de contrato chamado *dhimma*. Este contrato estipulava a hospitalidade e a proteção dos muçulmanos para judeus e cristãos em troca do pagamento de um imposto chamado *jizya* e do reconhecimento do domínio do Islã. Assim sendo, os povos do livro teriam alguns direitos garantidos devido ao fato de estarem em uma comunidade protegida pelos muçulmanos, entretanto o acordo os privava de receberem um tratamento igualitário perante estes. Em outras palavras, embora o contrato do *dhimma* tenha estabelecido as bases para uma convivência pacífica, não era um sistema baseado na igualdade, uma vez que imperava a noção de que os muçulmanos eram iguais e os demais eram tolerados. Apesar de ter sido abolido com o fim do califado islâmico, o sistema *dhimma* ainda influencia a sociedade egípcia a respeito do papel que grupos não muçulmanos possuem na política do país (IBRAHIM, 2011; SCOTT, 2010).

---

[2] Os sunitas acreditam que o sucessor de Maomé na liderança da comunidade muçulmana deve ser escolhido pelos crentes e se mostram menos receptivos à inovação, aderindo de forma ampla à interpretação dos textos religiosos na condução da vida cotidiana (HALLIDAY, 2008).

[3] Os xiitas afirmam que o sucessor de Maomé deve ser um de seus descendentes. Representam cerca de dez por cento da população muçulmana do mundo (HALLIDAY, 2008).

[4] O salafismo representa uma corrente mais conservadora da interpretação das leis islâmicas. Sua presença é mais evidente na Península Arábica (HALLIDAY, 2008).

[5] A fé bahá'í surgiu na Pérsia em 1844 e prega a crença em um único Deus e na unidade de todos os seres humanos. Tem sua própria escrita sagrada, mas não possui rituais, clero ou sacerdócio (BAHÁ'Í, 2014).

Desse modo, um não muçulmano não poderia ser o protetor da *umma* e, até hoje, não pode se candidatar à presidência do Egito porque ele não irá desempenhar o papel de porta-voz da lei de Alá. Embora existam questionamentos à essa lógica, durante o período em que o Egito ainda não havia se constituído em um Estado, a comunidade majoritária muçulmana era inquestionável para seus membros e, portanto, foi a referência cultural empregada na adoção do modelo ocidental de organização política (SCOTT, 2010).

A concepção de direitos que imperava no Egito logo após a conquista árabe era a de que eles eram aplicados aos indivíduos devido ao seu pertencimento a um grupo religioso. Sendo assim, muçulmanos, judeus e cristãos possuíam os direitos estabelecidos no sistema *dhimma* porque pertenciam à uma comunidade religiosa e não porque eram reconhecidos como indivíduos portadores de direitos. Assim sendo, é possível imaginar que os pequenos grupos de politeístas, de seguidores da fé bahá'í e até mesmo de ateus enfrentavam um sério dilema, na medida em que ou não pertenciam a nenhum grupo religioso ou a sua religião não era reconhecida como legítima pelos juristas muçulmanos e, portanto, eles não poderiam gozar dos direitos aplicados às comunidades religiosas (SCOTT, 2010).

Quando o Império Otomano se estendeu ao Egito, o sistema *dhimma* se transformou em um pacto entre o sultão e as diversas comunidades religiosas do país. Esse pacto, mais conhecido como sistema *millet*, estipulava que cada comunidade religiosa teria seu chefe e que este seria o seu porta-voz perante o sultão[6]. A lógica de funcionamento do sistema *millet* implicava, portanto, na perda do contato entre os grupos religiosos na medida em que o acesso à autoridade política máxima era garantido, bem como na atuação política dos chefes religiosos, fazendo com que fossem considerados representantes dos interesses de grupos específicos vistos como homogêneos (SCOTT, 2010).

A partir do século XIX, as leis ocidentais passaram a influenciar fortemente a organização política dos países do Oriente Médio e no século XX os Estados, tais quais conhecemos hoje, começaram a surgir na região, simbolizando uma ruptura com o Islã pré-moderno. Durante o período de modernização do Egito que coincidiu com os últimos anos do Império Otomano, houve tentativas de adotar leis que promovessem maior igualdade entre os habitantes do país, implicando

[6] A autoridade do chefe religioso, entretanto, ia muita além disso, sendo ele também o responsável pela educação dos fiéis e pelos assuntos sociais de sua comunidade, por exemplo (SCOTT, 2010).

principalmente no abandono da lei islâmica para tratar de assuntos específicos – como questões comerciais – e, consequentemente, do sistema *millet*. (SCOTT, 2010). Essas novas leis eram de orientação secular e sua adoção gerou instabilidades na comunidade política egípcia na medida em que:

> [...] o Egito herdou um sistema de crenças baseado no Islã, que serviu de fundação da comunidade política. [...] as mudanças foram impostas de cima e não foram acompanhadas por um despertar intelectual. [...] Como resultado, a comunidade política se tornou desestabilizada (SCOTT, p.39, 2010, tradução nossa)[7].

A problemática desta mudança torna-se mais evidente ao considerar o processo de implementação das estruturas políticas ocidentais no país. O Estado egípcio é considerado fruto de um modelo exportado pelo Ocidente. Essa importação implicou na adoção de políticas e de estruturas administrativas diferentes das tradicionais, tais como a organização burocrática e a ideia de uma autoridade racional que possui o monopólio do uso legítimo da força. Durante a fase de instituição e de consolidação do Estado egípcio moderno, o contexto interno passou por transformações devido à adoção de tais aspectos ocidentais de organização da vida política, mas também influenciou a maneira pela qual estes seriam introduzidos e o alcance de sua extensão, o que ainda é possível observar no Egito (BADIE; HERMET, 1993).

Antes da instituição do Estado, existia a noção entre a maioria muçulmana de que as leis eram divinas e que seus princípios não poderiam ser delegados, sendo o governante um representante de Alá e de Maomé. Mesmo com a adoção de princípios ocidentais seculares na legislação, o vínculo das leis com o Islã não foi totalmente rompido devido aos efeitos desestabilizadores que isso poderia gerar na política nacional. Isso porque, caso a fonte da legislação fosse transferida totalmente para o âmbito racional-legal, a legitimidade do governo seria questionada e sua base de sustentação se tornaria precária ao atribuir para si a fonte da criação das leis (BADIE; HERMET, 1993).

Abolir a lei islâmica – ou *sharia* – significaria, portanto, que não seria possível conciliar as vantagens que as leis seculares trariam, como maior igualdade e centralização do sistema político e jurídico, com as vantagens do sistema *millet* que

[7] Egypt had inherited a system of beliefs based on Islam, which had served as the foundation of the political community. [...] the changes were imposed from above and were not accompanied by an intelectual reawakening. [...] As a result, the political community became destabilized.

permitia a atuação religiosa de forma livre, concedia a liberdade de julgar algumas questões com base nos preceitos religiosos de cada grupo e, é claro, conferia grande poder aos líderes religiosos. Consequentemente, a solução encontrada foi criar leis que apresentassem uma mistura das concepções seculares ocidentais com os princípios do Islã (SCOTT, 2010).

Uma das principais causas de divergência entre os grupos religiosos no Egito é, portanto, o uso da *sharia* no sistema legislativo. Desde 1971, o Artigo 2 da Constituição estabelece que o Islã é a religião do Estado, o árabe seu idioma e os princípios da lei islâmica a principal fonte de legislação do Egito (EGITO, 1971). À primeira vista, o uso da *sharia* na legislação favorece os seguidores do Islã, contudo eles mesmos acusam diferentes governos de terem favorecido os demais grupos religiosos em detrimento dos muçulmanos. Desse modo, o Estado egípcio atua em duas frentes: busca se legitimar perante o grupo majoritário ao adotar a *sharia* em sua lei e concede benefícios aos demais com base no argumento de conter a tensão religiosa (SCOTT, 2010).

Grande parte dos egípcios defende a ideia de que a sociedade deve ser regida com base nos preceitos do Islã a fim de garantir que o sistema político do país possa refletir a ordem pública. Tal ordem refere-se aos mais elevados princípios sociais, políticos, econômicos ou morais do Egito, sendo muitas vezes invocada para justificar restrições de direitos ou mudanças na Constituição a fim de não contrariar a *sharia* ou os valores da sociedade, como por exemplo, impedindo que não muçulmanos se candidatem à presidência do país por eles não serem defensores da fé islâmica e da *umma* (SCOTT, 2010).

A negação de direitos para grupos específicos, portanto, é justificada muitas vezes com base no mandamento religioso, embora em muitas ocasiões este seja manipulado pelas autoridades políticas para justificar sua ação arbitrária (HALLIDAY, 2000). De acordo com Ibrahim (2011), uma questão delicada no Egito é justamente o alcance de direitos por grupos específicos, correndo o risco de discriminar os demais cidadãos e criar uma segmentação social em que diversos grupos possuem direitos particularistas e relacionados com a ideia de minorias, tornando-os uma entidade separada da sociedade e incapaz de participar das questões nacionais.

Esforços para demonstrar a unidade entre os diferentes grupos religiosos na construção da sociedade egípcia, bem como a possibilidade de garantia dos direitos

de todos os cidadãos em um Estado islâmico, têm sido empreendidos no país. A maioria dos grupos religiosos não muçulmanos possui algumas reservas em relação ao uso da *sharia* no sistema legal, porém defende a instituição de direitos e deveres que preservem a comunidade religiosa, uma vez que a ideia de adotar uma lei centralizada e secular é estranha para grande parte dos cidadãos egípcios, independente de sua religião (SCOTT, 2010).

Deve-se ressaltar, entretanto, a dificuldade de falar em nome das comunidades muçulmanas, cristãs, judaicas, ateístas e da comunidade bahá'í ao analisar a política do Egito. Isso porque existem diversos segmentos em cada uma dessas comunidades que defendem pontos de vista muito diferentes para certas questões, principalmente sobre qual é o lugar que cada uma delas deve ocupar no país. Existem visões mais radicais que afirmam, por exemplo, que os não muçulmanos não poderão nunca assumir cargos de liderança política e que não devem ser tratados como cidadãos legítimos. Por outro lado, existem segmentos que buscam mostrar a união de todos os egípcios ao longo da história do país, considerada sua herança comum, e que não deve haver distinções entre eles em termos de afiliação religiosa já que partilham o mesmo território (SCOTT, 2010).

Em relação à discussão sobre a igualdade de direitos políticos entre os cidadãos egípcios, muitas vezes os versos do Alcorão são usados para demonstrar que os adeptos do Islã não devem considerar os judeus e os cristãos como seus protetores e, por isso, as suas chances de ocuparem altos cargos políticos é descartada. Isso não significa privá-los totalmente de participarem da vida política: eles podem votar e até mesmo se candidatar, desde que disputem cargos de menor importância e não ligados à religião. A grande questão que aparece é qual é o critério utilizado para determinar se um assunto envolve ou não a implementação da lei islâmica, dando poder aos interpretadores da *sharia* de determinar esse limite e de, consequentemente, criar um cenário em que os direitos políticos dos não muçulmanos são concedidos pelos muçulmanos e não garantidos pela lei (SCOTT, 2010).

A representação política de grupos religiosos é, portanto, um tema problemático no Egito. De acordo com as regras do sistema legislativo do país, as candidaturas podem ocorrer tanto através dos partidos quanto de forma independente e pouquíssimos não muçulmanos são eleitos. Na maioria das vezes, o número total, que pode não passar de dez em mais de 400 assentos, é resultado

mais da indicação do presidente do que de eleições (SCOTT, 2010; STATE INFORMATION SERVICE, 2014).

A Constituição egípcia, porém, garante a igualdade perante a lei. De acordo com a última Constituição do país adotada em 2014, todos os cidadãos podem participar da vida política, podem votar e concorrer em eleições e possuem a liberdade de expressar sua fé, além de manter a lei do *status* pessoal[8] para judeus e cristãos. As questões religiosas presentes na Constituição dizem respeito aos grupos religiosos reconhecidos oficialmente, ou seja, muçulmanos, cristãos e judeus (EGYPT, 2014), representando novamente uma ameaça para os da fé bahá'í, por exemplo[9]. Embora essa igualdade seja garantida, ainda impera no país a ideia de que este princípio não é aplicado automaticamente a todos os indivíduos: na verdade, a igualdade é garantida de acordo com princípios gerais e abstratos a partir dos quais ela pode ser alcançada, mas não garantida automaticamente pelo Estado a todos os egípcios (SCOTT, 2010).

Existem no Egito clamores por maior liberdade, participação política e pluralismo, mas isso não significa que essas questões devam ser introduzidas conforme ocorre nas democracias ocidentais (SCOTT, 2010). O conceito de ordem democrática deve obedecer aos valores referentes à ordem pública do Egito e se torna:

> [...] um mecanismo para definir diferenças entre o arquétipo da democracia ocidental que é visto como sem limites [...] e a democracia no Estado egípcio islâmico. É também um mecanismo para defender que a democracia, quando tem limitações, não precisa ser hostil ao Islã. (SCOTT, p.154, 2010, tradução nossa)[10].

Como o pertencimento à uma comunidade religiosa é uma das mais poderosas fontes de associação do Egito, a maioria de sua população, incluindo não muçulmanos, defende a adoção de direitos civis, políticos e sociais que preserve a identidade religiosa e a lei do *status* pessoal. Apesar de haver desigualdades e opressões, se uma lei completamente centralizadora e secular for introduzida,

---

[8] Uma herança do sistema *millet*, essa lei, aplicada apenas aos cristãos e aos judeus, determina que esses dois grupos podem resolver questões familiares com base em suas respectivas doutrinas religiosas e em suas próprias cortes, desde que não contrariem a ordem pública (SCOTT, 2010).

[9] Dentre todos os países do Oriente Médio, apenas em Israel os bahá'í possuem liberdade para praticar seu culto em público, embora não sofram perseguições em grande escala desde 2004 (HALLIDAY, 2008).

[10] [...] mechanism for defining diferences between some archetypal Western democracy, which, it is argued [...] has no limits, and democracy in the Egyptian Islamic state. It is also a mechanism for arguing that democracy, when limitations are imposed, does not have to be inimical to Islam.

mudanças na cultura de organização política e social dos egípcios implicarão na adoção de um sistema que terá dificuldades de se legitimar perante indivíduos acostumados e favoráveis à presença da religião em suas leis e princípios (SCOTT, 2010). Conforme afirmado por Goldschmidt, é "[...] mais fácil aceitar um movimento que defende suas próprias normas culturais, do que introduzir ideias alienígenas." (GOLDSCHMIDT apud LIMA, 2010).

Em relação à posição dos grupos não muçulmanos sobre essas questões levantadas, muitos mantêm reservas em relação ao uso da lei islâmica como diretriz de governança interna pois temem que isso possa prejudicar sua atuação na sociedade egípcia, mas isso não significa que desejam um Estado secular. Por outro lado, existem aqueles que afirmam que a presença da *sharia* na Constituição egípcia permite a manutenção da lei do *status* pessoal, fazendo com que suas crenças religiosas sejam a fonte de legislação para assuntos específicos e que eles não são privados de seus direitos. Nesse sentido, embora a situação política do Egito não seja igualitária, ela seria ao menos tolerável (SCOTT, 2010).

É inegável, portanto, o papel que a religião desempenha na sociedade egípcia há séculos e o seu reflexo na organização política do país. Isso não quer dizer que a predominância do Islã é absoluta, desejável por todos os cidadãos e que os demais grupos religiosos assistem a tal predomínio de forma submissa e inerte. Ao contrário, a ideia de religião está ligada ao pertencimento à uma comunidade religiosa, não necessariamente muçulmana, como um dos principais princípios de associação. A possibilidade de abandonar o papel da religião na organização política e social implicará, mesmo para os não muçulmanos, na perda das condições que atualmente lhes permitem adotar os princípios de sua fé para resolver questões pessoais em uma lógica que não impede completamente sua participação política. Nesse sentido, excluir a *sharia* do sistema legislativo e da cultura política do Egito a fim de adequar seu regime aos padrões ocidentais de democratização poderia gerar problemas de estabilidade para o governo e conflitos internos. Portanto,

> [...] ninguém poderia [...] negar o papel significante que a religião – seja ela o Islã, o Cristianismo, ou o Judaísmo – possui nos corações dos egípcios. Qualquer um que negasse isso estaria desconectado do povo egípcio. É ilusão pensar que uma nova Constituição que não reconheça a importância do papel da religião no Egito poderia ser exitosa. [...]. Uma Constituição

> mais realista e honesta refletiria a realidade da herança, da história e das atuais aspirações egípcias [...]. (TALEB, 2013, tradução nossa)[11].

Nesse sentido, é possível observar a coexistência de aspectos tradicionais e modernos na concepção e na organização do Estado egípcio que refletem na maneira pela qual os muçulmanos e os demais grupos religiosos atuam na sociedade e se relacionam. Mesmo que os modelos políticos do Egito sejam inspirados no Ocidente, a sua concepção e o seu funcionamento não romperam totalmente os vínculos com o contexto anterior à sua instauração. Em outras palavras, o Estado egípcio foi pensado com base em um fundamento religioso e a partir das associações comunitárias religiosas e é este o cenário que seus cidadãos possuem para agirem.

4 PARA ONDE O EGITO DESEJA CAMINHAR?

Após a apresentação do cenário político egípcio, é possível afirmar que a sua complexidade é um fator que dificulta sua análise para observadores externos, mas o que se pode concluir, a princípio, é que as mudanças que podem ocorrer em seu regime político dificilmente quebrarão o seu vínculo com a religião. Resta saber se isso resultará em um cenário pior do que o atual para os não muçulmanos e, de certa forma, também para os muçulmanos.

A atual condição política do país, marcada por baixas participação e competição políticas que refletem na perseguição às associações políticas e religiosas e à oposição, na pouca liberdade de expressão e na falta de confiança nas instituições nacionais, por exemplo, afeta todos os cidadãos do país. Se ocorrerem reformas capazes de garantir a implementação e o bom funcionamento das instituições democráticas apresentadas por Dahl (1997) de uma maneira que não contrarie os principais elementos culturais da sociedade egípcia, então é possível vislumbrar um cenário mais estável para a política do país e com a maior garantia dos direitos de cidadania, especialmente para os não muçulmanos.

---

[11] [...] no one could [...] deny the significant role that religion -- be it Islam, Christianity, or Judaism -- plays in the hearts of Egyptians. Anyone who would deny this is out of touch with the Egyptian people. It is delusional to think that a new constitution that does not acknowledge the important role of religion in Egypt could be successful. [...] A more realistic and honest constitution would reflect the reality of Egyptians' heritage, history and current aspirations [...].

Para conseguir acomodar, portanto, a presença da religião com a introdução de valores e de procedimentos democráticos, será necessário um processo lento e complicado capaz de gerar o que Scott (2010) denomina de despertar intelectual, ou seja, uma situação que permita a compreensão pela maior quantidade possível de egípcios de que seu regime democrático pode ser diferente do ocidental, mas que isso não deve implicar na exclusão de minorias religiosas ou na limitação de seus direitos. Por outro lado, se esse despertar intelectual não ocorrer, o cenário atual terá poucas chances de mudar, ou seja, os precários direitos políticos do país avançarão pouco e a exclusão dos não muçulmanos continuará acontecendo.

Apesar da situação atual não ser desejável para os egípcios, o que a análise da política do país demonstra quando comparada com os conceitos apresentados por Dahl (1997; 2001) é que um cenário no qual ocorra a quebra com o vínculo religioso a fim de garantir plenamente maiores igualdade, participação e competição políticas será tão instável e ilegítimo para seus cidadãos que se apresenta como uma alternativa pouco vantajosa para o país: em outras palavras, o custo de abandonar totalmente a tradição cultural e política no Egito a fim de transformar o país em uma poliarquia pode ser alto demais quando comparado aos resultados dessa medida. Qualquer avanço rumo a um regime mais democrático no país deverá considerar o papel que a religião desempenha para os vários segmentos da sociedade nacional. Nesse sentido, por mais estranho que pareça, o cenário atual marcado por problemas na aplicação dos direitos de cidadania nas esferas civil, política e social e na desigualdade entre seus cidadãos se apresenta como preferível – ou ao menos tolerável – quando comparado com um cenário de quebra total com a tradição.

Nesse sentido, o despertar intelectual deve ocorrer diretamente sobre as crenças dos egípcios a fim de que possam encontrar uma forma de organização política capaz de conciliar o bom funcionamento de instituições democráticas com a sua tradição cultural de uma maneira que a exclusão política de grupos específicos possa cessar e que passe a imperar as noções de cidadania inclusiva. Esse cenário implicaria na obtenção de um equilíbrio estável entre as vantagens da adoção de um regime poliárquico com os vínculos religiosos existentes no país, gerando uma situação de igualdade política e de responsividade do governo à totalidade dos cidadãos egípcios. Considerando que o cenário político interno do Egito ainda é marcado por instabilidades, é necessário acompanhar se o governo de Sisi estará

disposto a promover mudanças nesse sentido e de que forma poderia promovê-las, mas é possível afirmar que mudança principal de que o país precisa é a construção de um espaço onde a discussão sobre a adoção de princípios democráticos e sua operacionalização na sociedade egípcia esteja aberta e livre de restrições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Longe de defender que a exclusão dos não muçulmanos deve permanecer no Egito, o propósito deste artigo foi, ao contrário, mostrar que atualmente existem justificativas baseadas na cultura e na tradição políticas locais que são utilizadas para a manutenção desse *status quo*. Nesse sentido, nem observadores externos e nem os líderes do governo egípcio podem defender o abandono do papel que a religião exerce no país a fim de avançar de maneira forçada rumo à uma poliarquia.

A grande questão que deve ser compreendida ao tentar realizar uma articulação entre a teoria democrática de Dahl com o complexo cenário político do Egito não é simplesmente comparar a presença ou não dos aspectos democráticos apresentados pelo autor e classificar o país em um dos tipos de regime político apresentados por ele. Ao contrário, o ponto fundamental da análise deve ser a compreensão de que avançar para uma poliarquia pode, de fato, ser desejável entre os habitantes do país, porém dentro de sua referência cultural e, consequentemente, religiosa.

Desse modo, o esforço que deve ser feito tanto pelas iniciativas que buscam promover maior democratização no país quanto pelos pesquisadores sobre o assunto é compreender que o êxito da implementação de uma poliarquia no Egito dependerá da visualização de caminhos que permitam acomodar os valores democráticos com os religiosos. Caso o Egito logre realizar isso, será um exemplo de que nem todo país precisa renunciar à sua tradição para promover participação e competição políticas em condições de igualdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 13, p. 7-17, jan.-abr. de 2014. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522014000100001&script=sci_arttext>. Acesso em: 14 mar. 2015.

BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. **Política comparada**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BAHÁ'Í. **A Religião**. Disponível em: < http://www.bahai.org.br/a-fe-bahai/a-religiao>. Acesso em: 14 mar. 2015.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

_____. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

EGITO. Constituição (1971). **Constitution of the Arab Republic of Egypt 1971**. Constitution Net. Disponível em: <http://www.constitutionnet.org/files/Egypt%20Constitution.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Constituição (2014). **Egypt's Constitution of 2014**. Constitute Project. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014?lang=en>. Acesso em: 13 mar. 2015.

EGYPT'S Sisi calls for election law to be amended within a month. **Egypt Independent**, 01 mar. 2015. Disponível em: <http://www.egyptindependent.com//news/egypt-s-sisi-calls-election-law-be-amended-within-month>. Acesso em: 13 mar. 2015.

HALLIDAY, Fred. **Nation and Religion in the Middle East**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

_____. **100 mitos sobre o Médio Oriente**. Lisboa: Tinta-da-China, 2008.

IBRAHIM, Vivian. **The Copts of Egypt**: Challenges of Modernisation and Identity. Londres: Tauris Academic Studies, 2011.

LIMA, José Antonio. **O processo de democratização do Oriente Médio**: os casos do Egito e do Kuwait. 2010. 50f. Monografia (Conclusão do curso). – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, Escola de Política e Relações Internacionais, São Paulo.

MEDEROS, Pedro Alfonso; OROZCO, Abi Menéndez. Un acercamiento al conflicto religioso entre el Islam y el Cristianismo en Egipto. **Centro de Estudios**

Internacionales para el Desarollo, Buenos Aires, p. 1-7, jan. 2012. Disponível em: <http://www.ceid.edu.ar/biblioteca/2012/pedro_alfonso_mederos_y_abi_menendez_un_acercamiento_al_conflicto_religioso_entre_el_islam_y_el_cristianismo_en_egipto.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2015.

NETTO, Andrei. Dois anos após Primavera Árabe, golpe militar derruba Morsi no Egito. **Estadão**, 03 jul. 2013. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,dois-anos-apos-primavera-arabe-golpe-militar-derruba-morsi-no-egito,1049805>. Acesso em: 13 mar. 2015.

REPRESSÃO no Egito. **El País**, 24 jun. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/06/24/opinion/1403635902_860560.html>. Acesso em: 14 mar. 2015.

SCOTT, Rachel M. **The Challenge of Political Islam**: Non-muslims and the Egyptian State. Stanford: Stanford University Press, 2010.

STATE INFORMATION SERVICE. **Formation**. Disponível em: <http://www.sis.gov.eg/En/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=77472#.VQOubY7F-QY>. Acesso em: 14 mar. 2015.

TALEB, Hassan Abou. Egypt is a civil state, and its citizens are Muslims. **Ahram Online**, 07 nov. 2013. Disponível em: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/4/0/85400/Opinion/Egypt-is-a-civil-state,-and-its-citizens-are-Musli.aspx>. Acesso em: 14 mar. 2015.

TRIBUNAL condena à morte 529 membros da Irmandade Muçulmana no Egito. **Opera Mundi**, 24 mar. 2014. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/34518/tribunal+condena+a+morte+529+membros+da+irmandade+muculmana+no+egito.shtml>. Acesso em: 13 mar. 2015.

Participação, Democracia, Políticas Públicas.

II Encontro Internacional UNICAMP

Campinas-27 a 30 de Abril de 2015

ST 01: Teoria Democrática Contemporânea

Paper: Teorias que fundamentam as Manifestações de Rua no Brasil a partir de Junho de 2013[1]

Maria da Glória Gohn-UNICAMP-CNPq

Resumo

O paper objetiva levantar, sistematizar e discutir sobre alguns dos fundamentos teóricos que tem alimentado as ações coletivas dos principais atores que tem participado das recentes manifestações de ruas no Brasil.

Características Gerais

A principal característica das abordagens que dão suporte às análises sobre os movimentos sociais na América Latina, especialmente no Brasil, é a diversidade de olhares, focos, fontes paradigmáticas e conclusões a respeito dos fatos observados. No seu conjunto observa-se que, as teorias e as categorias presentes esboçam, delineiam, e ao mesmo tempo poderão ser o suporte para a elaboração de um paradigma próprio e específico à América Latina, ainda a ser construído em sua plenitude, mas que está presente no debate incipiente que se observa nas entrelinhas dos trabalhos e congressos acadêmicos. Este debate tem colocado vários dilemas, alguns novos e outros já muito conhecidos tais como a ênfase na estrutura (dada pelos marxistas - em relação às classes sociais) versus a ênfase na interação e ação do ator social (dada pelos europeus adeptos das abordagens dos novos movimentos sociais). Isso dividiu de um lado os estruturalistas e de outro os interacionistas. Os primeiros postulavam que é necessário primeiro mapear as condições estruturais, as causas, as consequências e as influências dos movimentos, a partir de uma análise que enfoca as desigualdades sociais, as

[1] A versão completa deste trabalho foi publicada na Revista Política & Sociedade, vol 13, no 28, 2014. Vide http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p79

discriminações, a repressão e a exploração, dando-se atenção também às ideologias, frustrações, queixas, reclamações e demandas, assim como as possibilidades de consciência e de organização dos grupos e movimentos. Este tipo de análise enfatiza o potencial de transformação dos movimentos sociais. O segundo enfatiza os conflitos políticos, as estratégias de mobilizações, as relações de poder, o papel das lideranças, as alianças, o papel das ações estratégicas etc. Destaca-se a capacidade dos movimentos de construir identidades políticas por meio de processos discursivos. A ênfase mais interacionista postula que é impossível entender as ações políticas como deduções diretas das estruturas econômicas.

Este debate esteve presente na segunda metade dos anos 80 entre os norte-americanos e os europeus resultou na colocação de outro dilema: qual o objetivo e o significado básico dos movimentos- construir estratégias (americanos) ou identidades (europeus). Nos anos 90 os norte- americanos abandonaram o dilema e mudaram o eixo paradigmático, para a estrutura das oportunidades políticas, responsável pelo surgimento dos vários ciclos de movimentos sociais, em diferentes contextos e lugares históricos; ou confrontos políticos, conforme já assinalamos na primeira parte deste artigo.

Outro dilema presente no paradigma latino-americano diz respeito à controvérsia sobre o terreno onde se movem os movimentos sociais. Uns advogam a ênfase nos fatores sociopolíticos e culturais, outros nos fatores político- econômicos. Os primeiros se filiam à corrente dos novos movimentos sociais e destacam o processo de construção da identidade política dos movimentos e o potencial de resistência (cultural) dos mesmos. Os segundos enfatizam a questão do poder político segundo as concepções do paradigma marxista (relacionando poder político ao econômico), ou a abordagem norte-americana da TMP que enfatiza as estruturas de oportunidades políticas.

No novo século novas abordagens têm surgido- com ênfase na ação dos indivíduos, motivados por ideologias autonomistas (também com lastros no passado, veremos adiante), mobilizados por redes sociais digitais, num processo de organização virtual e constituição de grupos ‘ad hoc’, levando a indagações do tipo: são movimentos sociais? Um destaque importante nestes novos tipos de ações coletivas diz respeito à forma de comunicação predominante: *On Line*. Quando surgiram utilizavam-se de redes sociais veiculadas pelo *Facebook, YOUTUBE, Orkut, Linkedi*n etc. acionadas via

aparelhos móveis, como ferramentas do ciberativismo, que se incorporaram ao perfil do ativista e tornam-se o meio principal para articular as ações coletivas (Castells, 2013). Por isso, as análises sobre estas ações tem de incorporar esta importante alteração que interfere nas relações que se estabelecem e estruturam os movimentos. A transnacionalização advém destas alterações, ainda que os ativistas estejam reivindicando questões locais. Alguns são movimentos virtuais, sem sede ou grupo organizador de grande visibilidade. O registro instantâneo de ações transformaram-se em arma de luta, ações que geram outras ações como resposta. A preocupação com as redes sociais e digitais leva às abordagens que as tomam como processos em andamento e buscam construir metodologias para captar as conexões entre o global e o local, suas interações cognitivas a partir de rastros dados pela comunicação e mídias digitais. (DIANI e MacAdam, 2003). O trabalho do pesquisador é cognitivo e político porque ele deve realizar um rastreamento para elaborar uma cartografia de processos sociais "se fazendo" e não já dados, prontos ou acabados. Recomenda-se retraçar os percursos captando-se as inquietações, os conflitos e as controvérsias porque as redes são polissêmicas, diversas e não unívocas. Os estudos destacam como os atores tecem seus percursos na rede, mas o pesquisador continua esta tessitura ao elaborar suas cartografias. Algumas das questões que se colocam são: quais espaços cognitivos e políticos os ativistas utilizam, que saberes constroem, como se auto representam, qual a cartografia de seus embates coletivos? (Latour, 2005).

Os novos movimentos sociais da contemporaneidade, especialmente as mobilizações: Primavera Árabe, Indignados na Europa, *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos e em várias regiões do mundo, e mobilizações de estudantes (Chile e outros países), influenciaram profundamente o cenário dos movimentos sociais latino-americanos, apesar de suas especificidades. Com as mobilizações transnacionais passou-se da antiglobalização (ou alterglobalização), tal como aparecia nas demandas do Fórum Social Mundial-FSM, por exemplo, para a negação da globalização e seus efeitos sobre a economia e o social. Pensando em termos de uma Sociologia dos Movimentos Sociais concluímos que os atuais movimentos que atuam via redes sociais ou coletivos que se organizam e atuam via uso de intensa conectividade estão operando uma renovação nas lutas sociais da magnitude que os novos movimentos sociais operaram nas décadas de 1960, 1970 e parte de 1980 (América Latina). Eles estão reformulando a pauta das demandas e repolitizando-os de forma nova, na maioria das

vezes independente das estruturas partidárias. As explicações teóricas também têm se alterado.

A seguir apresentamos um mapeamento breve das principais abordagens teóricas que tem orientado o olhar dos pesquisadores sobre o novo cenário dos movimentos sociais na América Latina, com destaque para o Brasil na atualidade. Sistematizaremos cinco abordagens: a humanista, teorias pós-coloniais, teorias marxista e pós-marxista, os autonomistas e os institucionalistas.

1- A Abordagem Humanista

A abordagem humanista/holística pode ser observada não apenas como uma construção de intelectuais na análise dos movimentos. Ela dá corpo às representações que vários povos indígenas da região andina formularam a respeito de suas concepções de vida. Na Bolívia, por exemplo, dentre os princípios que dão suporte a nova Constituição e à lei boliviana de Participação e Controle Social de 2010 está o conceito do "vivir bien", ou Suma Kamana- que envolve a ideia holística de viver bem e em equilíbrio entre os seres humanos e com a natureza. A incorporação desta categoria no universo de reconstrução do Estado e da nação boliviana (a qual foi também incorporada na nova Constituição do Equador) promove uma mudança paradigmática por promover a interculturalização no país. A população é convidada a pensar e agir com princípios de seus ancestrais, num movimento de descolonização de ideias e práticas. O eixo articulatório desta abordagem é dado por uma concepção de desenvolvimento –antes associada a desenvolvimento e crescimento econômico, para uma concepção humanista, que enfatiza o indivíduo e a qualidade de vida- denominada por alguns como "desenvolvimento humano integral e sustentável". Pode-se encontrar esta abordagem em Tapia (2009) e Dávalos (2005).

2- As Teorias Pós Coloniais na Análise dos Movimentos Sociais

As Teorias Pós Colonial também são denominadas por alguns como das racionalidades alternativas. Ele inclui autores da Europa, Estados Unidos, América Latina e Ásia. O leque de autores é vasto destacando-se: Boaventura de Souza Santos, Aníbal Quijano, Enrique Dussel, Walter Mignolo, Spivak, S. Hall, P. Gilroy, Édouard Glissant, Serge Gruzinski etc., além de precursores como F. Fanon, Orlando Fals Borda, H. Bhabha, E. Said, Darcy Ribeiro, etc. (ver Gohn, 2012b).

O enfoque pós-colonial não foi construído para explicar especificamente mobilizações sociais, mas ele tem sido uma das vertentes que tem revitalizado o debate teórico sobre os movimentos sociais porque foca pontos centrais nas lutas e movimentos sociais da América Latina: a apropriação do saber dos povos nativos, a expropriação de suas terras e cultura, e os processos de dominação que as metrópoles impuseram aos colonizados. Os oprimidos desenvolveram culturas de resistência – ora se calam, ora se insurgem, porque a situação se perpetua, com mudanças históricas no cenário político e econômico. A teoria pós - colonial, teve sua elaboração inicial na Europa em relação ao tema da colonização, especialmente na África e as formas coloniais ainda lá existentes (ver Spivak, 2008).

Segundo WALLERSTEIN "em torno da questão da identidade cultural, da identidade nacional, encontramos o dilema fundamental que assolou todo o pensamento anti-sistêmico no ultimo meio século e, provavelmente, assolara também o meio século seguinte. A rejeição do universalismo europeu é fundamental para a rejeição do domínio pan-europeu e da sua retorica do poder na estrutura do sistema-mundo moderno, aquilo que Aníbal Quijano designou por colonialidade do poder" (WALLERSTEIN, 2008, p.10).

Na América Latina os adeptos das teorias pós-coloniais recuperam, do período de sua formação histórica, a matriz do poder colonial no século XVI. Destaca que a fundamentação deste poder está no controle do conhecimento, fazendo deste controle as bases do domínio político, econômico, cultural e social. O saber dominante, colonial, desqualificou outros conhecimentos e saberes que não o do colonizador, europeu, do hemisfério Norte, advindo dos brancos etc. A colonialidade é a face oculta da modernidade eurocêntrica, que impôs sentimentos de inferioridade. Ser "moderno" foi inculcado como o sendo o indivíduo "civilizado", e os nativos da colônia seriam "bárbaros" e "atrasados". Com isto, para os teóricos desta corrente o problema central da América Latina seria a descolonização do saber e do ser (enquanto repositório de práticas e valores que mantém e reproduzem subjetividades e conhecimentos), saberes estes que "são mantidos por um tipo de economia que alimenta as instituições, os argumentos e os consumidores (Mignolo, 2009:254)". Na mesma linha de argumentos SIRVENT (2008) afirma que um dos grandes problemas sociais contemporâneos é: o fenômeno da naturalização da injustiça, a exploração e a pobreza nas mentes da

população, inibindo o desenvolvimento do pensamento crítico. Com isto, o poder dominante foi se transformando em nosso sentido comum. SIRVENT preconiza a necessidade de se construir poder por meio do conhecimento e isto implica em 'construir categorias para pensar a realidade que possam gerar ações de mobilização coletiva em confrontação com os significados que desmobilizam e paralisam "(SIRVENT, 2008,22)".

Dussel (2002) contribui para novos olhares sobre os movimentos sociais ao analisar uma pedagogia crítica que contribui para a emancipação dos oprimidos, numa abordagem que une Paulo Freire, a Escola de Frankfurt-especialmente Marcuse, análises de Freud, Nietzsche e Lévinas, para criar uma Ética da Libertação a partir da construção da identidade das vítimas. A ética da libertação realiza-se com a consciência ética de ser vítima, ela se transforma em sujeito pela comunidade. O comunitarismo e o neocomunitarismo são veios analíticos utilizados em algumas vertentes das teorias da descolonização.

As interpretações contemporâneas sobre os movimentos sociais que se apoiam nas teorias pós-coloniais reforçam o questionamento aos paradigmas e teorias hegemônicas.

Abordagens marxistas

A abordagem marxista teve grande relevância nas interpretações sobre os movimentos sociais no período de regime militar em vários países latino americanos. Na década de 1980, a crise do leste europeu, o debate sobre a crise dos paradigmas, e o crescimento de teorias pós-modernas retiraram o marxismo da posição de uma das teorias de maior destaque. No novo século, especialmente após a crise de 2008, com as políticas neoliberais ao longo da primeira década, observa-se um revigoramento das abordagens marxistas no campo de análise dos movimentos sociais. O estado passa a depender de credores e do sistema internacional, relações sociais promíscuas interpenetram a gestão pública fazendo com que o interesse público dos cidadãos não seja defendido com prioridade pelos governantes.

Destacam-se dois grandes blocos de abordagens e autores na abordagem marxista e pós-marxista. No primeiro, autores que não analisam especificamente os movimentos, mas referem-se a eles, tais como: A.Negri e M.Hardt, (e a análise da multidão); R.Cox, Goran Therborn, D.Harvey (que destaca dimensões espaciais); I.Wellerstein (sistema-

mundo); F.Jameson, G Arrighi, Ellen Meilksins Wood (que diz que a submissão da economia brasileira às pressões neoliberais internacionais levou às agitações populares em 2013), e T.Eagleaton (para esse último, as denúncias e o combate à exploração, à desigualdade e à exploração são centrais hoje como no século XIX). No segundo bloco temos autores que tem analisado e inspirado ações de movimentos como J.Rancière, S. Zizek (filósofo e psicanalista lacaniano, fonte de inspiração para jovens do movimento *Ocuppy Wall Street).* A.G.Linera (Vice Presidente da Bolívia, intelectual com produção sobre os movimentos sociais), A.Badiou etc. Um legado comum a todos eles são os estudos sobre movimentos sociais de E.Hobsbawm, E.P.Thompson e G. Rudé. Alguns observam que há sempre um substrato, um legado do passado que se traduz em memória e aprendizados, muitas vezes sufocados e calados como formas de resistência, que em dadas ocasiões, reaparecem, e se articulam com os fatos do presente, reagrupam forças sociopolíticas, reconstroem a identidade dos grupos e movimentos, rompendo com formas de dominação. No passado E.P. Thompson chamou este processo de interpretação da realidade, isto porque os movimentos surgem a partir de uma reflexão por parte de seus integrantes sobre sua própria experiência; isto é, eles são em ultima instância, movimentos de reinterpretação.

Abordagem dos Autonomistas - os Black Blocs e outros

Muitos movimentos sociais que dominaram a cena midiática nas manifestações nas ruas, a partir de Junho de 2013 no Brasil, sequer se autodenominam como movimentos sociais, a exemplo dos Black Blocs (Depuis-Déri, 2014). A maioria não têm planos programáticos por convicção, se inspiram mais nos ideais do socialismo libertário do século XIX do que na esquerda tradicional (Di Cintio, 2010); se inspiram também em teorias do humanismo, versões que combinam com visões holísticas. Por isso é interessante resgatar alguns dos princípios do anarquismo do século XIX, na figura de Proudhon e Kropotkin, para vermos as similaridades com ideias da atualidade. Devem-se registrar também influências advindas da década de 1960, a exemplo da Internacional Situacionista- IS. Criada na década de 1950 na Itália, inicialmente voltada ao campo da arte e do urbanismo, teve em Guy Debord (1994) um de seus principais articuladores. Em Maio de 68 na França a IS foi presença marcante junto aos grupos que defendiam a autonomia do movimento dos estudantes e operário. Um dos princípios de seu manifesto diz:

"A partir de agora, propomos uma organização autônoma dos produtores da nova cultura, independente das organizações políticas e sindicais existentes no presente momento, pois nós negamos a capacidade de se organizar outra coisa a não ser o acondicionamento do existente." (Manifesto da Internacional Situacionista, 1960).

Nas manifestações de estudantes na França na década de 2010 e no Chile, em 2011, e nas manifestações de rua em Junho de 2013 no Brasil, as teorias libertárias tiveram grande vigor. Elas têm recriado as utopias, movem os estudantes e incendeiam as paixões dos jovens, nas respectivas gerações. Contestam o *status quo*, propõem um novo modelo de sociedade, destacam os indivíduos e suas ações.

O pensamento autonomista bebe também no humanismo, que cresceu e espalhou-se entre os ativistas da cibercultura. Stéphane Hessel (2012), que esteve em campos de concentração de judeus e participou da Resistência Francesa, escreveu com 93 anos um livreto "Indignai- vós!". O livro em poucos meses vendeu 1.500.000 exemplares e foi publicado em várias línguas. Ele "fez a cabeça" da maioria dos jovens que estão se indignando pelo mundo no início desta nova década. A indignação é vista como um valor humano, essencial para a justiça social. Não se preconiza a violência ou atos terroristas, ao contrário-eles são condenados. O modelo esta mais para Ghandi **.**

As utopias, que desde a queda do Muro de Berlim, há mais de 20 anos, eram criticadas e tidas como mortas, porque foram identificadas erroneamente como totalitarismo, ressurgem nesta nova década, lastreadas em referenciais libertários, para projetar o futuro, no qual não se sabe bem o que quer, mas sabe-se muito bem o que não se quer. Saliba (2004) chama este processo de distopia. Análises que destacam o fim das utopias, ou sua crise e negação, já registradas acima, são restritas porque veem um dado modelo de utopia, associando-o ou vendo-o como sinônimo de um dado modelo de sociedade totalitária. Os manifestantes de Junho de 2013 defendem formas horizontais e não centralizadoras de organização, negam a presença de partidos nas manifestações, mas não são anti-partidários. Ao contrário, desde a década de 2010 estão gritando: outro mundo é possível. Qual mundo? Qual utopia? Talvez devêssemos seguir Riot-Sarcey que no *Dicionário das utopias* (2009) afirma ser melhor pensarmos na ausência de uma definição unívoca sobre o tema, mas reencontrar o sentido de uma construção imaginária. Ou seja, retomar Thomas Morus, na origem do termo utopia, em 1516, que a caracterizou como um discurso sobre o não existente, um lugar que não existe ainda,

um não lugar, mas um lugar onde se está bem. Ou retomar Munford (2007) que em 1922 analisou as utopias históricas e as distinguiu entre utopias de escape e de reconstrução.

O inventário esboçado por Bevington e Dixon sobre a discussão teoricamente relevante disponível em websites de ativistas e em publicações vocacionadas para a reflexão sobre os movimentos, conclui que, os ativistas: "para além de se centrarem em questões relativas à estratégia, à táctica e à construção dos movimentos, estas discussões revelam uma grande preocupação com o modo de assegurar a sua permanente democratização. [..] Perante este quadro, de imediato se reconhece que os ativistas de hoje continuam a debater-se com questões que são centrais para a teoria social dos académicos há pelo menos um século". (Bevington e Dixon apud FLACKS, 2005:59).

Abordagem Institucionalista

O desenvolvimento do processo democrático em vários países tem levado a políticas públicas formuladas a partir de diálogos e parcerias com a sociedade civil organizada, de forma despolitizada, deixando muitos movimentos sociais com pouco espaço para suas ações. Neste cenário, as abordagens advindas das teorias da Mobilização Política, com suas categorias, estruturas de oportunidades, *'contentious politics', frames* etc., citadas na primeira parte deste artigo, tem ganhado espaço porque elas focalizam menos os conflitos, e mais as negociações, a 'engenharia do social' tecida nas estruturas institucionalizadas. O movimento dos afrodescendentes, especialmente no Brasil, tem sido analisado sob este enfoque (aliada à teoria do reconhecimento), dado a atuação do poder público na última década em questões como a dos 'quilombolas' (terras de ex-escravos), cotas para acesso na Universidade, públicas e privadas (essas últimas com o PROUNI-Programa Universidade para Todos). De um lado pode-se fazer uma leitura-conquista e exercício de direitos, vivência da cidadania. De outro, um olhar mais preciso e acurado, poderá ver que se trata de uma cidadania tutelada, outorgada, onde autonomia transfigura-se em sustentabilidade-viver com recursos gerados pelos próprios grupos, a partir de estruturas de apoio de ONGs e associações civis, estando estas plugadas em editais, apoios e auxílios governamentais, e em projetos de extensão universitários. Esta participação institucionalizada se contrapõe a movimentos que lutam por direitos, pela emancipação, localizados mais no plano rural, nos territórios dos povos originários indígenas, entre povos às margens de

rios ou populações em áreas de grandes obras públicas como a transposição do Rio São Francisco.

A TPM foi pouco utilizada no Brasil nas décadas de 1980 /1990, na análise dos movimentos que aqui ocorriam, quando surgiram vários estudos e publicações sobre a "era movimentalista" dos movimentos sociais no Brasil sob a ótica dos 'novos movimentos sociais'. Os registros a respeito concentravam-se na produção de alguns pesquisadores do antigo IUPERJ (Renato Boschi, por exemplo). C. Tilly, um dos principais membros da TPM teve apenas um livro traduzido ao português , um clássico dos anos de 1970 (Tilly, 1978). Este cenário muda a partir dos anos dos anos 2000. No novo século a abordagem de Tilly e colaboradores tem sido "redescoberta" e utilizada por vários pesquisadores e profs. de universidades brasileiras. Foi traduzido para o português um dos livros mais conhecidos do grupo que é *Power in Movement*, de Sidney Tarrow (publicado nos USA em 1994, edição revista em 1998 a qual foi à base para a tradução para o português em 2009). A abordagem de Tarrow focaliza as relações entre as ações coletivas e o estado, buscando reconstruir seus "frames"- vistos como quadros e repertórios de atuação, localizando as ações no tempo em termos de média ou longa duração, destacando os processos de oportunidades políticas construídos, assim como priorizando a dimensão cultural dos atores em cena. Conforme assinalamos na primeira parte, o eixo paradigmático dado pelo foco na estrutura das oportunidades políticas afirma que elas, oportunidades políticas, são responsáveis pelo surgimento dos vários ciclos de movimentos sociais, em diferentes contextos e lugares históricos.

Concluindo:

A retomada das pesquisas sobre os movimentos sociais neste novo século tem levado a retomada dos marcos teóricos, e a tentativa de construir ou diferenciar as especificidades locais. No passado poucos estudos se dedicaram às questões teóricas envolvidas embora todos eles tenham sido realizados sob um dado prisma no leque das abordagens teórico-metodológicas existentes.

No novo cenário dos movimentos sociais no século XXI novos aportes teóricos são desenvolvidos ou reelaborados, especialmente na América Latina; novas ênfases ocorrem nas teorias já existentes. Teorias que tinham hegemonia na América do Norte difundiram-se na realidade latino-americana e passaram a ser eixos referenciais

importantes, a exemplo da Teoria da Mobilização Política com destaque para as oportunidades políticas e os litígios políticos de Tilly e Tarrow (2007) e outros. O marxismo ressurge renovado (Linera, 2009; Harvey, 2011; ZIZEK, 2012; Quijano, 2004), ao lado de outros aportes teóricos como o socialismo libertário (De Cintio, 2010); e o novo humanismo holístico (Hessel, 2011; DUSSEL, 2002; SPIVAK, 2008; WALSH, 2005). A questão da autonomia ressurge com vigor em práticas coletivas, a exemplo dos Black blocs (Depuis-Déri, 2014); as redes sociais ganham vigor nas pesquisas que Castells desenvolve desde o final dos anos de 1990 (vide Castells 1999 e 2013). Ocorre, pois uma repolitização dos movimentos sociais pós 2008 sob novos paradigmas inspiradores das ações coletivas, muitos deles construídos a partir de ideias e utopias já bem antigas, como o socialismo libertário, o anarquismo, os autonomistas e outros, porem totalmente renovados sob a égide da sociedade contemporânea com seus problemas, desafios e recursos comunicacionais e tecnológicos.

Em suma, a nova etapa das lutas sociais do século XXI se faz aliando inovações tecnológicas e retorno às teorias do século XIX, totalmente revisadas. De um lado, os neomarxistas, de outro, o socialismo libertário e o humanismo holístico, em certos segmentos dos povos indígenas da realidade latino-americana como a teoria do 'bien vivir'. No plano das análises, não se trata mais de contrapor os novos movimentos sociais- nucleados em torno de questões identitárias, tais como sexo, etnia, raça, faixa etária etc., aos "velhos" movimentos, dos trabalhadores, como Claus Offe (1988), e outros fizeram na década de 1980, por exemplo. Não se trata, portanto, de contrapor tipos de movimentos ou ações coletivas, e nem paradigmas teóricos interpretativos como mais ou menos adequados, até porque, todos eles continuam a coexistir com os novos. Trata-se de reconhecer a diversidade de movimentos e ações civis coletivas, suas articulações e os marcos interpretativos que tem lhes atribuídos sentidos e significados novos, o que eles têm trazido à luz no campo da investigação de uma Sociologia dos Movimentos Sociais. Resulta do novo cenário que movimentos sociais voltaram a ter visibilidade e centralidade na nova década do século XXI, como atores que pressionam por processos de mudança social e reinventam as formas de fazer política. Eles também se transformaram bastante, realizaram deslocamentos em suas identidades e incorporaram outras dimensões do pensar e agir social. Alteram seus projetos políticos. Mas como são muitos e heterogêneos, parte deles fragmentou-se, perdeu ou redefiniu sua identidade, ideias e pontos de vistas centrais, alterando o projeto e a cultura política

existente. Outros se redefiniram segundo as mudanças de outros atores sociais em cena. Outros ainda aproveitaram brechas e se conectaram com as possibilidades dadas pela globalização, econômica (geradora de resistências e protestos) e cultural (geradora de novas sociabilidades, novas interações e aprendizagens baseadas na pedagogia do exemplo- aprender via observação - nos grandes eventos transnacionais, ou via conexão na rede Internet). O perfil dos participantes alterou-se-de militante para um ativista. As Marchas tornaram-se o modelo básico de protesto. As redes sociais substituíram os 'muros de Paris', como divulgadora das demandas, palavras de ordem e articuladora das ações em si, lembrando e comparando com 1968.

Finalizando: Se considerarmos como "teoria" um determinado quadro intelectual que nos fornece explicações para a compreensão dos fenômenos analisados assim como fornece pistas para extrair possibilidades e delinear rumos sobre o futuro do estudo em tela, nos países do Sul temos, na atualidade, elementos para várias teorias sobre os movimentos sociais, mas nenhuma completamente consolidada nos marcos das especificidades locais. O que dispomos é de um grande acervo de narrativas acerca de uma série de acontecimentos históricos onde os movimentos participaram, de forma que podemos falar de paradigmas do Sul. Um grande desafio é em 'construir categorias teóricas para pensar as especificidades de nossa realidade, categorias que reflitam o movimento real desta realidade, que capte seus significados. Este desafio inscreve-se nos marcos de um diagnóstico que diz ser um dos problemas da América Latina a descolonização do saber e do ser (enquanto repositório de práticas e valores que mantém e reproduzem subjetividades e conhecimentos). Saberes estes que são mantidos por um tipo de economia que alimenta as instituições, as representações sobre a vida sociocultural de seu povo, e os argumentos sobre os caminhos a seguir. Muitas categorias que utilizamos foram construídas em círculos acadêmicos que excluem ou minimizam os sujeitos das ações e movimentos de países do Sul, trabalham com noções de que existe uma única episteme ou forma de produzir conhecimento para a compreensão do mundo.

Referências Bibliográficas

ALI, Tariq; ALVES, Giovanni; DAVIS, Mike; HARVEY, David; SADER, Emir; SAFATLE, Vladimir; PESCHANSKI, João Alexandre; ŽIŽEK, Slavoj; TELES,

Edson; e WALLERSTEIN, Immanuel**. Occupy. Movimentos de protestos que tomaram as ruas.** São Paulo, Boitempo, 2012

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Revista Lua Nova,** n. 76, , 49-86. 2009

CASTELS, Manuel. **A sociedade em rede- a era da informação: economia, sociedade e cultura.**V.1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____**Redes de indignação e de esperança**. Rio, Zahar, 2013.

COHEN, Jean. Strategy or Identity: New theoretical paradigms and contemporary social movements. **Social Research,** no 52, pp 663-716, 1985.

DÁVALOS, Pablo. Movimientos indígenas en América Latina: el derecho a la palabra. In: DÁVALOS, P. (ORg.). **Pueblos indígenas, Estado y democracia**, Buenos Aires: CLACSO, p. 17-34, 2005.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do espetáculo**.Rio de Janeiro:Contraponto, 1994.

DEPUIS-DÉRI, Francis. Black Blocs. São Paulo, Ed Veneta, 2014

DI CINTIO, Chloé. **Petit traité de désobéissance civile.** Paris, ResPublica Ed. 2010

DUSSEL, Enrique. **A ética da libertação na idade da exclusão**, Petrópolis, Vozes, 2002.

FALS BORDA, Orlando **Historia doble de La costa. Retorno a la tierra**. Bogotá, Carlos valencia, Tomo IV, 1986.

FANON, F. **Os condenados da terra.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

FLACKS, DICK. A questão da relevância nos estudos dos movimentos sociais. **Revista Crítica de Ciências Sociais, 7**2, Outubro 2005: 45-66.

FOWERAKER, Joe. **Theorizing Social Movements**. Boulder, Colorado, Pluto, 1981.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e Praças dos Indignados no mundo.** Petrópolis, Vozes, 2014 a.

_____**Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos.** 11ª Ed. São Paulo. Ed. Loyola, 2014b.

----------**Sociologia dos movimentos sociais.** 2ª ed. S.Paulo, Cortez Ed, 2014.

_____. **Movimentos e lutas sociais na História do Brasil.** 8ª ed. São Paulo: Loyola. 2013a

_____**Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** 5ª ed. Petrópolis, Vozes, 2013b.

_____. **Novas teorias dos movimentos sociais.** 4ª Ed. São Paulo: Loyola, 2012b.

_____. **Movimentos sociais e educação.** 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2012c.

HESSEL, Stéphane. **Indignai-vos!** 3ª ed. Lisboa, Ed Objectiva, 2011.

HOLSTON, John. **Cidadania Insurgente**. S. Paulo, Comp. das Letras, 2013.

LATOUR, Bruno. **Reassembling the Social: An Introduction to Actor Network Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LINERA, Álvaro G. **Sociologia dos movimentos sociais**. São Paulo: Boitempo, 2009.

McADAM, Doug; MCCARTHY, John D. and ZALD, Mayer N **Comparative perspectives on social movements.** Cambridge: Cambridge Un. Press, 1996.

MIGNOLO, Walter D. **Histórias locais, projetos globais: Colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Belo Horizonte, UFMG, 2003

_____ . Defensa de la opción decolonial. In **Crítica y Emancipación**. No 2, Buenos Aires, CLACSO, 2009, p. 251-276

MELUCCI, Alberto. The New social Movements: A Theoretical Approach. **Social Science Information,** n.19 (1980) 199-226

MORRIS, Aldo D. and MUELLER, Carol M **Frontiers in social movement theory**. New Haven: Yale University. Press. 1992

MUMFORD. Lewis. **História das Utopias**. Lisboa, Antígona, 2007.

OFFE, Claus. **Partidos politicos y Nuevos Movimientos Sociales**.Madri, Ed. Sistema. 1988

OLSON, Mancur.1. **The logic of collective action**. Cambridge Univ. Press, 1965

RIOT- SARCEY, Michèle; PICON, Antoine e BOUCHET, Thomas. **Dicionário das utopias.** São Paulo, Edições &Textos, 2009.

QUIJANO, Aníbal. El laberinto de América Latina: ¿hay otras salidas? **Revista OSAL**, Buenos Aires, CLACSO, v.5, n.13, 2004.

Quijano, Aníbal "Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina", *in:* Edgardo Lander (org), **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas,** Colección Sur Sur, Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SALIBA, Elias Thomé. **As utopias românticas**. 3ª ed. São Paulo, Estação Liberdade, 2004.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, UnB, Dossiê: Movimentos Sociais, n.1, v.21, jan.-abril 2006, p.109-130.

SIRVENT, Maria Tereza. **Educación de adultos: investigación, participación, desafios y contradicciones. 2**ª Ed, Buenos Aires, Minõ Dávila, 2008

SMELSER, Neil J. **Teoria del comportamiento colectivo**. México, FCE, 1962.

SPIVAK, Gayatri C. Estudios de La subalternidad in SPIVAK et alli **Estudios postcoloniales-Ensayos fundamentales**. Madri, Queimadas Graficas, 2008.

SVAMPA, Maristella. **Cambio de época. Movimientos sociales y poder político.** Buenos Aires, CLACSO/SigloXXI, 2008.

TAPIA, L. Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política. **Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano**, nº 11, Buenos Aires: CLACSO, 2009.

TARROW, Sidney **Power in Movement,** Cambridge Univ Press, 1994.

TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. Londres, Addison-Wesley Publ.Comp. 1978

TORO, Jose Bernardo; WERNECK, Nísia. ***Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*.** Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

WALSH, C., "Introducción (re) pensamiento critico y (de) colonialidad", en Walsh, C. (Org), **Pensamiento crítico y matriz (de) colonial, Reflexiones latinoamericanas**, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar. Ediciones Abya-Yala, 2005.

WALLERSTEIN, IMMANUEL Ler Fanon no século XXI. **Revista Crítica de Ciências Sociais,** 82, Setembro 2008: 3-12.

WOOD, Ellen Meilksins. **Império do capital**, São Paulo, Boitempo, 2014.

Maria da Gloria Gohn, socióloga, Dra em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Pos/Doc na New School of University, New York. Profa Titular da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas. Pesquisadora I do CNPq, Membro do board de coordenação do Research Committee Social Classes and Social Movements (RC 47) da Associação Internacional de Sociologia. Tem 19 livros publicados sobre a temática dos movimentos sociais, entre eles. *Manifestações de junho de 2014 no Brasil e Praças dos Indignados no mundo*. Vozes, 2014; *Sociologia dos movimentos sociais* (Cortez, 2014, 2ª ed.) "*Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Civis no Brasil Contemporâneo"* (Vozes, 2013, 5ª ed.), "*Novas Teorias dos Movimentos Sociais* "(Loyola, 2014, 5ª ed.), "*Teoria dos Movimentos Sociais" (*Loyola, 2014, 11a ed.*), História dos Movimentos e Lutas Sociais* (Loyola, 2013, 8ª ed.)," *Movimentos Sociais e Educação*" (Cortez, 20012, 8a ed.).

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Cidadania para além do Estado nacional:

uma resposta aos desafios contemporâneos?

Joice Vanini

UNICAMP

Resumo

Num contexto marcado pelas transformações impostas pela globalização, pelo multiculturalismo e pelos desafios ao papel do Estado nação, a concepção de cidadania tem passado por revisões e debates. A possibilidade de construção de uma cidadania para além do Estado nacional é indicada por alguns autores como uma alternativa profícua para garantir direitos – tanto aqueles relativos à concepção tradicional de cidadania, como os direitos civis, políticos e sociais; como os novos direitos, em especial os direitos culturais. Isso seria atingido através de uma legitimação baseada não numa identidade cultural particular (como o faz a cidadania nacional), mas numa solidariedade fundada sobre os direitos humanos. Esse trabalho se dedica a analisar como é formulada a proposta de uma cidadania para além do Estado nação e de que forma ela pretende representar uma resposta satisfatória às questões de desigualdade e integração social que permeiam o debate sobre cidadania.

Palavras-chave: Cidadania, transnacionalidade, cosmopolitismo, direitos humanos.

Introdução

Os debates contemporâneos sobre cidadania tomaram fôlego a partir da transformação social das últimas décadas (transformações devido à globalização, ao fim do Estado de bem estar social, aos debates sobre multiculturalismo, etc). Um dos grandes desafios aos estudos sobre cidadania é tentar compreender a integração social num contexto em que as formas tradicionais do Estado nação têm sido desafiadas[1]. Além disso, o conceito de cidadania tem papel crucial na discussão sobre democracia e política, pois define quem são os sujeitos dessa democracia e como esses sujeitos se relacionam com o processo político em si.

Os estudos sobre cidadania não formam um campo institucionalizado, mas se estabeleceram no campo das ciências sociais nos anos 1990. A emergência

[1] "Cidadania como questão se tornou proeminente porque as fronteiras tradicionais do Estado nação na Europa e no mundo têm sido profundamente desafiadas pelos desenvolvimentos globais na organização das sociedades modernas" TURNER, 1993, p. 1 [tradução minha].

desses estudos foram uma respostas aos desafios contemporâneos impostos pela globalização, pela emergência de novas configurações internacionais, pelos novos regimes de acumulação de capital e também pelos novos movimentos sociais e pelas lutas por redistribuição e reconhecimento. Não apenas os direitos e deveres dos cidadãos estão sendo discutidos, mas principalmente o que significa ser cidadão e quais indivíduos e grupos devem ter esse status (ISIN e TURNER, 2002, p. 2).

A partir desse contexto, esse trabalho tem como objetivo discutir de que maneira as concepções sobre uma cidadania que ultrapasse o Estado nacional pode contribuir para a compreensão dos novos fenômenos sociais. Como não é possível fazer tal análise sem ter em vista o conceito tradicional de cidadania, a primeira parte do texto traz um breve panorama sobre o conceito de cidadania de T. H. Marshall. Em seguida, é apresentada uma síntese das propostas de cidadania pós-nacional, transnacional e cosmopolita, elencando os avanços que essas perspectivas podem apresentar e possíveis críticas. Ao final, faremos um breve balanço das oportunidades e dos riscos que a análise da cidadania para além do âmbito estatal nos oferece.

O conceito de cidadania de T. H. Marshall

Cidadania é um conceito antigo cujas origens remonta à Grécia clássica[2]. Para efeitos deste trabalho, nos concentraremos na noção moderna de cidadania, a qual, por si só, exigiria todo um trabalho à parte. Pela impossibilidade de uma retomada extensa do debate sobre cidadania, vamos nos concentrar no trabalho de T. H. Marshall, que é usado como referência no tema pelos autores trabalhados aqui e também alguns autores que se dedicam a discutir cidadania num contexto de desafio ao Estado nação.

Para Marshall (1967, p. 76) “A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*.”. Ele utiliza-se dessa noção de *status* ao retomar o trabalho do economista Alfred Marshall, o qual compreendia que a igualdade plena entre as pessoas seria impossível, porém todos deveriam ter as mesmas condições de participar da vida social de sua época

[2] Riesenberg, 1992; Pocock, 1995, ambos citados por SILVA, 2008, p. 54.

de forma digna. Ou seja, o *status* seria a condição para se desfrutar de um padrão de vida construído pela modernidade, a qual T. H. Marshall denomina civilidade. Portanto, o *status* se refere não apenas a uma definição quantitativa dos bens consumidos e serviços recebidos, mas também uma avaliação qualitativa da vida, em termos de civilidade e cultura.

T. H. Marshall foi categorizado por alguns autores como liberal[3] porque, a princípio, entender a cidadania como *status* pode levar a uma compreensão de que a importância da igualdade formal leva precedência sobre a igualdade material, e que a preocupação social seja apenas relativa ao *status*[4]. Porém essa categorização é muito simplificadora, na medida em que, a noção de *status* trabalhada por Marshall possui intrinsecamente uma relação com a coletividade, na medida em que a igualdade é entendida como o direito à participação integral na comunidade política e social[5]. Para além de tentar categorizar Marshall, vamos aqui notar quais as suas principais contribuições, as quais o levam a ser a referência básica no debate sobre cidadania.

Um ponto muito relevante na obra de Marshall é o caráter de integração social da cidadania. A cidadania gera um senso de pertencimento a uma comunidade baseada na lealdade à civilização que é de comum possessão. Refere-se à habilidade dos cidadãos de participar de forma mais ou menos igual na vida política e social de sua sociedade (HINDESS, 1993, p. 22). Dessa concepção de cidadania como central para se compreender a integração social temos que o conceito de cidadania ganha contornos cada vez mais relevantes para a sociologia. Primeiro, pois se conecta ao debate sobre integração social e solidariedade social desenvolvido por autores clássicos como Durkheim e recorrente também na literatura sociológica mais contemporânea como Parsons, Habermas, Lockwood e Barbalet[6]. Em segundo lugar, pois cidadania deixa de ser um conceito meramente jurídico, como um conjunto de direitos e deveres, e passa a ajudar na compreensão da dinâmica social dentro de contextos históricos, ao perceber a construção da cidadania como consequência de lutas políticas (TURNER, 1993, p. 2)

---

[3] como na tabela de Thomas Janoski e Brian Gran, 2002, p. 18.
[4] Essa categorização pode ter sua base no fato de T. H. Marshall emprestar a interpretação de Alfred Marshall, um economista liberal, sobre a importância da igualdade de *status* e tão somente ela. Para Alfred Marshall, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de *status* seja reconhecida. Sobre isso ver Marshall T. S., 1967, p. 62.
[5] nesse sentido, Hindess coloca Marshall próximo à tradição republicana.
[6] sobre isso ver SILVA, 2008, p. 54 à 59.

Nesse sentido se encontra outra grande contribuição de T. H. Marshall: a retomada histórica da formação da cidadania moderna através da dinâmica de luta e consolidação dos direitos modernos. Marshall entende cidadania como um conjunto composto por direitos civis (necessários para a liberdade individual), direitos políticos (para participar do exercício do poder político) e direitos sociais (para atingir um padrão mínimo de bem-estar e seguridade econômica que permitem viver uma vida civilizada baseada nos padrões vigentes na sociedade)[7]. O desenvolvimento desses direitos não se deu concomitantemente, eles foram sendo configurados dentro de contextos históricos específicos. Os direitos civis foram os primeiros a serem garantidos, no século XVIII, os direitos políticos se desenvolveram de forma mais acentuada no século XIX e os direitos sociais foram consolidados no século XX[8].

O objetivo de Marshall com essa retomada histórica sobre a formação dos direitos, em seu artigo "Cidadania e classe social", não foi apenas categorizar cidadania como um conjunto de direitos, mas sim tentar compreender em que medida o sentido de igualdade expresso no desenvolvimento da cidadania moderna seria contraditório ou não com as desigualdades expressas pelo sistema de classes e pelo desenvolvimento do capitalismo. Numa primeira análise, enquanto cidadania é um status fundamentado na igualdade, classe social é um sistema fundado na desigualdade, seria razoável considerar que a relação entre eles será de oposição. Essa ideia se sustenta se considerarmos os desenvolvimentos dos direitos sociais no século XX, os quais, diretamente relacionados ao Estado social, buscavam controlar os efeitos indesejados da desigualdade na esfera social – nesse sentido, Marshall defende o Estado de bem-estar social como limitador do impacto negativo das diferenças de classe nas trajetórias individuais. Porém a relação é ainda mais contraditória: o desenvolvimento da cidadania coincide com o crescimento do capitalismo. Ao fazer um detalhamento sobre o desenvolvimento dos direitos de cidadania Marshall sustenta que os direitos civis e políticos não formam um empecilho ao capitalismo, pelo contrário, eles foram decisivos para o

[7] No debate atual sobre cidadania, além dessas três categorias, pode-se adicionar a concepção de cidadania econômica, que se refere à distribuição dos ganhos econômicos através da garantia de emprego, condições dignas de trabalho e seguridade social, e também concepção de cidadania cultural, que se refere ao direito à manutenção e desenvolvimento cultural via educação, costumes, linguagem e religião, com respeito à diversidade (MILLER, 2002, p. 231). Os debates acerca dessas concepções de cidadania tomaram fôlego com o avanço da globalização e com o aumento do fluxo migratório, a partir dos anos 1990.

[8] A ênfase de Marshall no status comum de civilização nos permite fazer uma distinção importante entre direitos de bem-estar social e direitos sociais: os primeiros são destinados à população vulnerável que precisa de proteção do Estado e os segundos são universais e são devido ao pertencimento do indivíduo naquela comunidade (SHAFIR, 1998, p. 14).

desenvolvimento do capitalismo ao estabelecerem os direitos de liberdade e propriedade. Assim, o conceito de cidadania tem uma relação de profunda ambiguidade com o desenvolvimento do capitalismo, pois enquanto os direitos civis e políticos contribuem para a expansão do capitalismo, os direitos sociais buscam limitar os efeitos da desigualdade desse sistema, se colocando, muitas vezes, como empecilho para sua expansão[9].

A relação entre cidadania e o debate sobre desigualdade é, ao lado da temática sobre integração social, o grande legado de T. H. Marshall para a sociologia. Muitos autores contemporâneos que se debruçam sobre o conceito de cidadania o fazem relacionando-o com a temática da desigualdade. Brian Turner, teórico também inglês e referência contemporânea no campo da cidadania, retoma e discute Marshall para construir sua definição sobre o conceito. Para ele (TURNER, 1993, p. 2[10]) cidadania pode ser definida como um conjunto de práticas (jurídicas, políticas, econômicas e culturais) que definem uma pessoa como um membro competente da sociedade e que, por consequência, modela o fluxo de recursos para pessoas e grupos sociais. Nesse sentido, cidadania está intimamente ligada aos debates sobre desigualdades, diferenças sociais, classes sociais, pois cidadania está necessariamente atrelada ao problema da distribuição desigual de recursos numa sociedade; e também está relacionada à integração social, pois define os critérios de participação social:

> "Cidadania pode tanto ser um princípio radical de equidade, que tende a gerar conflitos por promover direitos sociais, ou pode ser visto como base fundamental para solidariedade social num sistema social altamente diferenciado na contemporaneidade. Essas duas perspectivas não precisam ser contraditórias: a cidadania tanto pode gerar solidariedade social como pode gerar conflitos políticos por causa das expectativas sobre a consolidação de direitos. Cidadania, em Durkheim, é uma consciência coletiva secular que transcende divisões de classe e gênero através da criação de uma participação universal. Cidadania também é a base do conflito social, porque sustenta expectativas de redistribuição que não podem ser plenamente satisfeitas" TURNER, 1993, p. 8 [tradução minha].

[9] Tanto Shafir (1998, p. 14) quanto Hindess (1993, p. 20) como Turner (1993, p. 6) fazem essa interpretação da obra de Marshall: a expansão dos direitos de cidadania foi tanto cumulativa quanto contraditória. Direitos civis e políticos ajudaram na expansão do capitalismo enquanto direitos sociais buscam amenizar os conflitos sociais originados dessa expansão. Outra contradição está presente na relação entre indivíduo e Estado: enquanto direitos civis protegem as pessoas das ingerências do Estado, os direitos sociais clamam os benefícios concedidos pelo Estado.

[10] No original: "Citizenship may be defined as that set of practices (juridical, political, economic and cultural) which define a person as a competent member of that society, and which as a consequence shape the flow of resources to person and social groups."

Turner, assim como Marshall, compreende o problema da cidadania como a relação contraditória entre o mercado (responsável pela distribuição desigual dos recursos) e a integração social desenvolvida a partir da cidadania (SILVA, 2008, p. 61)[11]. Apesar de se interessar pelo mesmo problema levantado por Marshall, Turner tem ressalvas importantes quanto à forma com que ele foi desenvolvido. Turner critica a forma evolucionária com a qual Marshall apresenta o desenvolvimento da cidadania, fazendo apenas uma descrição histórica da evolução dos direitos na Inglaterra, sem fazer referência ao papel das classes e dos movimentos sociais na luta pela cidadania. Então Turner propõe analisar cidadania não apenas com relação ao conteúdo, forma e tipo de direitos sociais e obrigações, mas também com relação às forças sociais que produzem tais práticas e com relação aos diferentes arranjos sociais que distribuem os benefícios para os diferentes setores da sociedade (TURNER, 1993, p. 3). Turner defende que, apesar dos problemas da cidadania, o desejo moral de participação igualitária não pode ser ignorada em detrimento às políticas monetárias e de livre-mercado. O mercado requer alguma forma de solidariedade social para manter a coerência, civilidade e a ordem. Seguindo esse raciocínio, podemos afirmar, então, que num contexto globalizado como o atual, a análise sobre cidadania pode ajudar a lançar luz sobre as relações sociais não apenas no âmbito nacional, mas também no âmbito internacional.

O conceito de cidadania de Marshall exige uma comunidade política correspondente a qual os cidadãos pertencem. Essa assunção gera desdobramento dos quais nos ocuparemos nas próximas páginas. Contemporaneamente é uma generalização equivocada tratar as sociedades ocidentais como se elas fossem uma comunidade democrática de cidadãos. Primeiramente, imigrantes são uma minoria significativa nas sociedades ocidentais atuais, mas eles não têm seus direitos garantidos, em especial seus direitos políticos (HAMMAR, 1990 *apud* HINDESS, 1993, p. 28). Além disso, pode-se questionar a premissa de que tais sociedades são mesmo democráticas, na medida em que o sistema político nessas sociedades têm se apresentado muito mais como uma competição entre as elites pelo poder político.

[11] Nesse sentido os pares conceituais habermasianos de sistema e mundo da vida e sua consequente dinâmica e interação podem ser um interessante ferramental teórico para trabalhar essa relação. A cidadania, assim como o direito, pode ser encarada como um meio que relaciona sistema e mundo da vida: a cidadania, apesar de ser institucionalizada e instrumentalizada pelos meios dinheiro e poder também é reivindicada pelos atores sociais para atender às suas demandas oriundas do mundo da vida. A cidadania tanto apresenta características formais, mais ligadas à racionalidade instrumental sistêmica como características de racionalidade comunicativa e de pertencimento e identidade, características do mundo da vida.

Em teoria[12], todos os cidadãos poderiam se organizar politicamente para promover seus interesses, porém não estão garantidas as condições de igualdade para que todos os cidadãos possam fazer isso (DAHL, 1961 e 1989 *apud* HINDESS, 1993, p. 29). Por isso a concepção de Marshall, que segundo Hindess ainda é presa a uma concepção republicana de comunidade política, não consegue dar conta dos problemas de diversidade e déficit democrático. A fim de tentar suprimir essas lacunas, alguns teórico têm desenvolvido uma concepção de cidadania que contemple questões relativas ao multiculturalismo e à transnacionalidade presente na realidade contemporânea.

Cidadania para além dos limites do Estado – possibilidades e limites

O debate sobre a extensão da cidadania para além dos limites do Estado nação tem fundamento primeiramente, pela sua dimensão normativa, no desejo que permeia os debates desde Kant acerca da construção de uma comunidade humana fundada na solidariedade entre todos os seres humanos a fim de se constituir um mundo melhor. Ademais, nas últimas décadas, com o aprofundamento da globalização, as perspectivas globais deixam se ser apenas uma aspiração e passam a permear os debates como uma necessidade de se pensar o novo contexto – a globalização financeira, comunicacional e social demanda uma perspectiva política que seja também global. Uma política global tem sido demandada também como resposta para os problemas e riscos de ordem global e que, por essa característica, exigem decisões e ações conjugadas – como a questão ambiental, energética e de segurança. O interesse em uma política global como resposta ao novo contexto não fica restrita aos âmbitos institucionais tradicionais, por isso há um aumento na mobilização transnacional, provocada pelos ativistas transnacionais, tais como ONGs e movimentos sociais (FALK, 1994, p. 131 e 132).

Nesse sentido, a cidadania transnacional surge como uma possível resposta para as demandas de política transnacional. A preocupação com o crescimento da integração europeia e a discussão sobre uma identidade europeia; a conexão das pessoas numa crescente sociedade civil transnacional, através do aumento de

[12] Em alemão, a ideia de cidadania está associada à ideia de sociedade civil (die bürgerliche Gesellschaft). Na tradição alemã, cidadão é o indivíduo que deixa a proteção da família para entrar na arena pública. (TURNER, 1993, p. 9 e 10).

filiações a grupos e identidades que superam as barreiras estatais e que emergiram através de uma cultura global desterritorializada; a emergência de uma comunidade política e social transnacional causada pela migração, que formam identificações e solidariedades que se ligam tanto à comunidade de origem como à receptora; e um maior senso global de solidariedade e identificação baseados em convicções humanitárias justificam a demanda por uma cidadania transnacional (BOSNIAK, 2000, p. 482 *apud* SASSEN, 2002, p. 282).

Richard Falk (1994, p. 132 – 139) aponta cinco principais propostas feitas ao longo das últimas décadas para construir uma cidadania que ultrapasse as fronteiras do Estado nação. A primeira visão relaciona a cidadania global à emergência de um governo mundial, à partir de uma Nações Unidas fortalecida, advogando por um centralismo organizador para por fim aos perigos da fragmentação política provocada pela globalização. O perigo dessa visão é a emergência de um governo mundial totalitário e opressor.

Uma segunda imagem de cidadania global se refere aos cidadãos do mundo no sentido daqueles que desfrutam das benesses geradas pela globalização e partilham de uma cultura global que se tornou homogênea. O problema dessa visão é a excessiva ênfase nas forças econômicas da globalização (apresentando uma visão otimista e idealizada desse processo) e o fato de compartilhar com o imperialismo contido na concepção de cultura global.

Uma terceira visão considera a cidadania global como uma forma de gerenciar uma ordem global, principalmente com relação à economia e ao meio ambiente. Essa perspectiva reforça a ideia de destino comum compartilhado por toda humanidade, o qual exige uma cooperação e integração cada vez maior de seus membros. No entanto, o argumento de destino comum tem sido insuficiente para criar um senso de solidariedade e gerar uma integração que vá além das organizações ativistas transnacionais.

A quarta visão a respeito de uma cidadania global está associada ao surgimento de uma consciência política regional, notadamente referida à União Europeia. A experiência europeia, mesmo com todos os seus problemas e impasses, gera um otimismo no sentido de trazer à tona possibilidades de se pensar formas de organização política que não estejam restritas ao Estado nacional.

E por fim, uma quinta visão de cidadania global está relacionada à atividade crescente de organizações não governamentais e movimentos sociais que não se restringem a questões locais nem nacionais, mas tratam de temas e problemas globais – como questões de gênero, direitos humanos, direitos dos migrantes, direitos ambientais etc. A atividade dessas organizações sociais mostra que há uma demanda intensa por questões as quais o Estado ou se nega a resolver ou as desenvolve de maneira insatisfatória. Essas demandas colocam em xeque as atuais relações políticas e de poder e exigem uma nova orientação de valores, identidades e solidariedades.

A seguir vamos apresentar alguns autores que possuem uma proposta de construção de cidadania para além do Estado nacional. De maneira geral são autores que repudiam a ideia de um governo mundial ou de uma visão idealizada e otimista da globalização. Porém, eles apresentam uma preocupação especial com os riscos globais que são comuns a toda a humanidade, e enxergam na experiência europeia e no aumento do ativismo transnacional alternativas concretas para atingir o ideal normativo de uma cidadania global como forma de construir um mundo melhor e mais democrático. Isabel Carvalhais resume a proposta de uma cidadania pós-nacional de uma forma que, apesar das diferenças de nomenclatura[13], consegue resumir satisfatoriamente as concepções dos autores analisados por esse trabalho, a saber:

> Por cidadania pós-nacional entendo um estatuto fundado num paradigma de relação entre a sociedade e o Estado, no qual todos os seus membros são igualmente instruídos de direitos de participação democrática e de comunicação plena, que os habilitam em igualdade e liberdade a ser partes ativas nos processos de decisão que potencialmente os afetam. CARVALHAIS, 2004, p. 17.

[13] Os autores que analisam a possibilidade de uma cidadania para além dos limites do Estado nação utilizam diferentes termos para se referir a esse conceito: cidadania global, cidadania mundial, cidadania cosmopolita, cidadania pós-nacional e cidadania transnacional. Os termos 'global' e 'mundial' podem parecer ligados à emergência de um governo mundial, o que muitas vezes não é proposto pelos autores em questão. O termo cosmopolita está mais relacionado a uma cidadania no sentido de substituir a cidadania nacional, baseada no sentimento de solidariedade que se refere a toda a humanidade. O adjetivo pós-nacional também é muito utilizado, porém ele pode dar a entender que se refere a uma cidadania que emerge após o esgotamento da cidadania nacional – o que não é o proposto pelos autores analisados aqui. Por isso, particularmente prefiro o adjetivo transnacional, que parece refletir melhor a realidade de uma cidadania mais ampla ao mesmo tempo em que está interligada com as cidadanias nacionais existentes.

Yasemin Soysal (1998) também se utiliza do conceito de cidadania pós-nacional. Ele critica diversos trabalhos[14] contemporâneos a respeito de cidadania e sobre direitos dos imigrantes que, segundo ele, apresentam o empecilho de construir uma noção de cidadania que é territorial e, por isso, continuam confinados ao modelo de Estado-nação. Seu diagnóstico é que, contemporaneamente, há mudanças no reconhecimento e na legitimação da cidadania, baseadas nas mudanças nas relações entre indivíduo, Estado-nação e ordem global. A incorporação dos imigrantes não deve ser vista, portanto, como mera expansão do escopo da cidadania nacional, nem como uma irregularidade, mas revela uma profunda transformação na instituição de cidadania, tanto na sua lógica institucional, quanto na forma com a qual ela é legitimada. Por isso ele defende que, para acomodar as mudanças, é necessário ir além do Estado-nação.

Soysal toma o cuidado de ressaltar que a necessidade de pensar além do Estado-nação não significa o fim dessa forma de organização política. Pensar os desafios impostos pela globalização ao Estado tampouco significa que a soberania esteja totalmente enfraquecida, ainda mais quando se trata de barreira à circulação de pessoas. As barreiras fluidas da filiação não necessariamente significa que as barreiras do Estado-nação são fluidas, nem tampouco implica que o Estado nação seja menos predominante do que antes. A responsabilidade de prover e implementar os direitos individuais ainda reside no Estado, mesmo no modelo pós-nacional. O Estado é a unidade primária que dispersa direitos e privilégios, seja qual for a base de legitimação para esses direitos e privilégios, pois o Estado ainda é a estrutura central na regulação do acesso à distribuição social. A novidade do novo contexto histórico é que embora a organização política seja nacional, cada vez mais a legitimação se dá em âmbito internacional[15].

A provocação que Soysal quer fazer em sua discussão é pensar em novas formas de filiação e direitos que não estejam necessariamente atrelados ao Estado nação, mas que, ao mesmo tempo, não suplantam as formas tradicionais ligadas ao Estado. Cada vez mais, as demandas por direitos e a legitimação para alcança-los não estão relacionadas necessariamente ao Estado nação.

---

[14] Tomas Hammar 1986, 1990; Brubaker, 1989; Heisler and Heisler, 1990; Layton-Henry, 1990; Fullinwider, 1988 e d'Oliveira, 1984 *apud* Soysal 1998.

[15] O sistema internacional cada vez mais define regras e princípios e encarrega os Estados de fazê-las cumprir. Meyer, 1980, 1994. Isso não significa que os Estados-nação estão enfraquecidos ou têm a sua soberania questionada, mas se refere à preponderância que as normas internacionais estão tomando e o aumento da invocação dessas normas por parte dos indivíduos (SOYSAL, 1998, p. 196).

> No entanto, experiências dos migrantes mostram que o pertencimento e os direitos ligados a ele não se baseiam necessariamente em critérios de nacionalidade. No modelo pós-nacional a pessoalidade universal substitui a nacionalidade, e direitos humanos universais substituem direitos nacionais. A justificação da obrigação do Estado para com populações estrangeiras vai além do próprio Estado nacional. Os direitos e as demandas dos indivíduos são legitimados por ideologias baseadas na comunidade transnacional, através de códigos, convenções e leis internacionais de direitos humanos, independente da cidadania do Estado nação. Logo, o indivíduo transcende o cidadão. Esse é a forma mais elementar pela qual o modelo pós-nacional difere do modelo nacional. SOYSAL, 1998, P. 194 [tradução minha] [16]

Isso explica a proeminência da luta pelos direitos humanos pelos movimentos de imigrantes ou até de populações locais. As ideologias que têm sustentado muitas das lutas por direitos estão assentadas num ideal de justiça construído não apenas dentro dos Estados, mas sim pela comunidade transnacional. É cada vez maior a recorrência de movimentos sociais ou demandas individualizadas que se utilizam de códigos e convenções internacionais para reivindicar direitos. Um exemplo disso é o aumento dos instrumentos internacionais que dizem respeito aos direitos dos migrantes e dos refugiados. Outro exemplo é o número crescente de indivíduos que recorrem à Corte Europeia com base na Convenção Europeia sobre Direitos Humanos (SOYSAL, 1998, P. 200). Esse modelo de organização política em que os membros buscam legitimidade para suas demandas num consenso transnacional é denominado pelo autor de modelo pós-nacional.

Esse modelo pós-nacional carrega um interessante paradoxo que reflete a dualidade de dois princípios do sistema global: os mesmos processos e instituições de nível global que induzem a noção de pertencimento pós-nacional também retificam a importância do Estado nação e de sua soberania (como exemplo prático desse processo, podemos citar o desenvolvimento da Organizações das Nações Unidas). Esse paradoxo se manifesta com uma expansão desterritorializada de direitos a despeito do fechamento das políticas territoriais. A questão migratória é um ótimo exemplo disso: ao mesmo tempo em que os Estados desenvolvem

[16] No original: “However, guestworker experience shows that membership and the rights it entails are not necessarily based on the criterion of nationality. In the postnational model, universal personhood replaces nationhood; and universal human rights replace national rights. The justification for the state’s obligations to foreign population goes beyond the national-state itself. The rights and claims of individuals are legitimated by ideologies grounded in a transnational community, through international codes, conventions, and laws on human rights, independent of their citizenship in a nation-state. Hence, the individual transcends the citizen. This is the most elemental way that the postnational model differs from the national model.”

políticas de fechamento de fronteiras e endurecimento das leis de migração (Ex: EUA e países europeus), os movimentos pelos direitos dos migrantes adquirem mais legitimidade para sua luta, pois se utilizam de um crescimento na discussão sobre direitos humanos na arena internacional.

Essa dualidade entre soberania estatal e direitos humanos não escapa à questão da cidadania: ela está refletida na incongruência entre identidade e direitos, componentes da cidadania moderna. Enquanto direitos adquirem uma universalidade e são definidos a nível global, as identidades e expressões particulares são essencialmente atreladas ao território. No entanto isso não significa que direitos e identidades não possam vir a ser congruentes: pensar cidadania num modelo que ultrapasse as fronteiras nacionais pode ser vantajoso para se pensar o multiculturalismo – uma vez que a legitimação não está necessariamente atrelada ao modelo ou padrão nacional, então o respeito às outras formas de identidade pode ser construído, incentivado e garantido. Para Soysal (1998, p. 204), o discurso dos direitos humanos consegue englobar de forma satisfatória os direitos culturais, pois o multiculturalismo, no sentido de personalidade humana, seria um direito inalienável do indivíduo.

Bryan Turner tem preocupações no mesmo sentido das consideradas por Soysal no sentido de valorização dos direitos humanos como fundamento da integração social. Ele explica que a cidadania atrelada ao Estado nação possui não apenas a faceta de garantir e ampliar direitos, mas historicamente ocasionou diversos problemas e violações: por exemplo, o neocolonialismo do século XIX destruiu sociedades aborígenes tradicionais, sem estender a essa população a cidadania na nova sociedade[17]. Além disso, a globalização coloca em xeque se o Estado nação é mesmo a forma política mais adequada para hospedar os direitos de cidadania[18]. Os problemas de refugiados e dos direitos dos aborígenes, da mesma forma, não se encaixam na abordagem tradicional (baseada no Estado-nação) de direitos de cidadania.

[17] Não que essa fosse a solução ideal, pois estender os direitos de cidadania a eles também pode ser encarado como uma forma de colonialismo interno, mas demonstra como a universalidade presente no conceito de cidadania não era aplicada e o status de cidadão acabava sendo um diferenciador entre a população incluída e excluída do sistema social.

[18] Turner chama a atenção para a grande quantidade de casos de cidadãos europeus que recorrem constantemente às cortes supranacionais para terem seus direitos garantidos.

Turner procura reconstruir o conceito de cidadania para dar conta da diversidade e desse déficit democrático das sociedades contemporâneas. Enquanto Marshall constrói seu conceito de cidadania como um conceito singular, Turner prefere se utilizar dos binômios abaixo/acima, público/privado para formar quatro ideias de cidadania e tentar abarcar conceitos formulados em tradições culturais e sociais diferentes (TURNER, 1993, p. 9). Assim, ele busca problematizar o etnocentrismo presente na noção de cidadania, pois sob o guarda-chuva do universalismo, vários tipos de particularismos podem estar subordinados. A proposta de Turner é que cidadania seja uma luta política pelo reconhecimento das diferenças e uma das possibilidades de lidar com essa questão a formação de um novo discurso sobre direitos humanos para transcender as dificuldades políticas contemporâneas.

Com essas preocupações, Turner se insere no debate contemporâneo buscando entender como a cidadania pode colaborar num contexto social de profundas transformações ocasionadas pela globalização, pelo multiculturalismo e pelos desafios ao Estado-nação. Sua proposta (1993, p. 178) é que a solidariedade constitutiva da cidadania esteja baseada nos Direitos Humanos. Seu argumento é que os Direitos Humanos são mais universais, pois foram articulados por muitas nações através da ONU; mais contemporâneos, pois não estão atrelados ao Estado-nação; e mais progressistas, porque eles não dependem da gerência do Estado sobre as pessoas. Se a sociologia é o estudo da transformação de valores e instituições particulares em valores e associações mais universalistas (no alemão, a passagem do *Gemeinschaft* para *Gesellschaft*) como consequência da modernização, então pode-se considerar a solidariedade baseada nos direitos humanos como um estágio além da solidariedade nacional. Além disso, os direitos humanos possuem a qualidade de poder ser usados para se opor aos desmandos do Estado e prevenir opressões. Turner defende que a cidadania passe a considerar os direitos humanos como uma quarta categoria de direitos, a ser incluída aos direitos civis, políticos e sociais.

Adela Cortina (2005), por outro lado, vai mais além e defende uma concepção de cidadania universal global caracterizada pelo adjetivo cosmopolita. A autora se baseia na concepção kantiana de que a humanidade teria como destino a construção de uma espécie de república ética universal. Cortina (p. 199) reconhece

que, a primeira vista, pensar em uma cidadania cosmopolita pode ser contraditório, uma vez que se abriria mão de uma característica formativa da cidadania – a capacidade de julgar quem é membro de uma determinada comunidade política e quem não é (a filiação política baseada no jogo de inclusão/exclusão). Porém, para ela há uma semente de universalismo em todos nós, pois a necessidade de se constituir um senso de pertencimento a uma comunidade global se mostra mais importante do que filiações de etnia ou de nacionalidade[19].

O autêntico cidadão de uma comunidade política global não seria aquele que nutre laços de solidariedade pensando no uso instrumental que passa vir a fazer delas, mas o que deseja participar de uma comunidade justa (CORTINA, 2005, p. 201). A mediação entre o sentimento de pertença a uma comunidade e a construção de um senso de justiça comum é a característica mais importante do conceito de cidadania, para Cortina (SILVA, 2008, p. 59). Assim, a cidadania cosmopolita, segundo a autora, seria o elo de mediação entre a integração em uma comunidade global e a consolidação de valores éticos e morais que compõe um senso de justiça universal.

Até aqui foram elencadas algumas posições a respeito da construção de uma cidadania para além dos limites do Estado nação: a proposta pós-nacional de Soysal, a inclusão dos direitos humanos no escopo de direitos de cidadania proposta por Turner e a cidadania cosmopolita defendida por Cortina. Nessa perspectiva, acredito que a proposta de cidadania compartilhada feita por Habermas em *Sobre a Constituição da Europa* (2012) apresente importantes aspectos para enriquecer esse debate.

Ao analisar a situação europeia, Habermas percebe que a soberania popular está dividida entre os povos europeus e os cidadãos da União Europeia. Mesmo com todas as críticas que podem ser feitas à constituição e à organização da União Europeia, essa forma de organização política constitui uma situação singular na história: os cidadãos dos Estados nação membros são também cidadãos da União. A situação europeia endossa a posição de que é uma necessidade constituir novas formas políticas que ultrapassem o Estado nação, sem que isso, contudo, signifique o fim do mesmo. Nesse sentido a posição de Soysal e Habermas se assemelha:

[19] O desejo cosmopolita se inspira em Kant ao defender que é possível e desejável que os indivíduos se reconheçam não apenas como membros de suas comunidades particulares, mas também como membros da humanidade. Nesse sentido, a globalização pode ter uma conotação positiva, pois confere, de certa forma, uma maior concretude à ideia de humanidade.

ambos defendem uma cidadania que ultrapasse os limites estatais sem, contudo, acreditarem no fim do Estado – os autores reconhecem a importância dessa forma de organização política, tanto pela sua manifestação cultural (o componente nacional) e sua importância para garantir as formas de integração social, mas também pela sua função de garantir o direito e a liberdade (importantes vitórias das quais as pessoas não querem abrir mão).

Por isso Habermas reconhece a situação da União Europeia como um indicativo das transformações da contemporaneidade. Na Europa configura-se uma situação política que podemos chamar de cidadania compartilhada: as pessoas que compõe a população europeia são, ao mesmo tempo, cidadãos europeus e cidadãos de um Estado nacional. Isso gera uma situação inédita em que a atuação política desses cidadãos tem que levar em conta que eles devem se preocupar tanto com os interesses de sua comunidade nacional, quanto os interesses europeus mais abrangentes (HABERMAS, 2012, p. 73 e 74).

A concepção de uma cidadania compartilhada procura manter os laços de solidariedade nacional – pois, segundo a avaliação de Habermas citada anteriormente, o Estado nação é uma construção de séculos que, apesar de estar diante de novos desafios, não parece estar próximo de seu fim – sem impedir a criação de outros laços de solidariedade que ultrapassam as fronteiras nacionais e as construções culturais. Pensar uma cidadania compartilhada se apresenta como uma alternativa que busca atender às mudanças de um contexto multicultural, ao invés de reavivar uma cidadania nacional tradicional ou então se pensar uma cidadania puramente transnacional. É um caminho intermediário entre o nacionalismo ou a completa negação das estruturas nacionais. Mas esse caminho intermediário o qual propõe o conceito de cidadania compartilhada só se torna possível na medida em que o conceito de soberania popular também é revisado: em Habermas, ele não está apenas relacionado às condições culturais dentro do Estado nação, mas sim com a capacidade de deliberação democrática da população.

Esse processo de se desvencilhar a solidariedade política de uma origem cultural comum é cada vez mais relevante num contexto multicultural, mas a solidariedade política deve ser construída sobre outras bases, a saber, sobre uma cultura política compartilhada: “[...] não é necessário amarrar a cidadania democrática à identidade nacional de um povo; porém, prescindindo da variedade de

diferentes formas de vida culturais; ela exige a socialização de todos os cidadãos numa cultura política comum." (HABERMAS, 1992, p. 289). A proposta defendida por Habermas é que, a fim de evitar que o multiculturalismo e o choque cultural advindos da globalização gerem um endurecimento da identidade cultural, o processo democrático deve se pautar numa cultura política comum, e não mais em um substrato cultural pré-político. Basear o processo democrático numa cultura política comum não significa excluir as formas de ser culturais, mas antes tem um sentido inclusivo de englobar igualmente todos os cidadãos numa prática de autolegislação (HABERMAS, 2001, p. 93). Num contexto de sociedades altamente complexas e multiculturais, torna-se mais inclusivo e justo basear a democracia em procedimentos deliberativos que permitam a todos se manifestarem, construindo publicamente sua opinião e vontade, do que se pensar democracia como um consenso obtido a partir de um contexto de homogeneidade cultural.

Pensar numa cidadania compartilhada tem a vantagem de garantir as conquistas possíveis dentro de uma concepção de cidadania clássica (direitos civis, políticos, sociais) adicionada às novas demandas por cidadania (econômica e cultural) ao mesmo tempo em que vincula as pessoas à uma organização política que ultrapassa o Estado e, por isso, pode responder de forma mais satisfatória aos desafios postos pelos problemas ambientais e pelas violações aos direitos humanos, por exemplo. A essa situação, Soysal denomina cidadania pós-nacional. Habermas, apesar de já ter utilizado extensivamente o adjetivo pós-nacional[20], em seu livro *Sobre a Constituição da Europa* ele não utiliza essa denominação, preferindo o adjetivo transnacional. A meu ver é mais apropriado o uso do termo transnacional, pois o adjetivo pós-nacional pode passar a ideia de que seria um tipo de vinculação política que substitui a cidadania nacional; quando, na verdade, não é isso que propõem nem Habermas nem Soysal. A palavra transnacional reflete de maneira mais apropriada a relação intrincada e complexa entre a cidadania nacional e a organização política para além do Estado.

A posição habermasiana também traça paralelos com as questões discutidas por Bryan Turner. Ambos dão especial ênfase para os direitos humanos na construção da cidadania. Em *Direito e Democracia,* os direitos humanos aparecem na obra habermasiana na forma de direitos fundamentais que os

[20] vide seu livro *Constelação pós-nacional* de 2001, que utiliza essa denominação extensamente, inclusive em seu título.

membros de uma comunidade jurídica e política se garantem reciprocamente. Nos escritos políticos dos anos 2000, Habermas discute o caráter peculiar dos direitos humanos por serem normas jurídicas carregadas de conteúdo moral. Já em *Sobre a Constituição da Europa*, o ensaio inicial que versa sobre os direitos humanos tem como principal preocupação com sua carga moral, defendendo o vínculo conceitual entre direitos humanos e dignidade humana, ou seja, direitos humanos são centrais para a busca do reconhecimento, pois sua defesa sempre surge primeiramente a partir da oposição à arbitrariedade, opressão e humilhação. Para Habermas (2012, p. 14), "os direitos humanos formam uma utopia realista na medida em que não mais projetam a imagem decalcada da utopia social de uma felicidade coletiva; antes eles ancoram o próprio objetivo ideal de uma sociedade justa nas instituições de um Estado constitucional". Nesse sentido, Habermas poderia concordar com a proposta de Turner de incorporação dos direitos humanos na concepção de cidadania. Na verdade ele vai mais além e considera os direitos humanos como a concepção de justiça e de dignidade humana na qual se ancora a construção de todos os demais direitos.

Pensar cidadania atrelada à concepção de dignidade humana permite fornecer uma carga normativa ao conceito, enriquecendo-o para ser utilizado na luta pelo reconhecimento e pela emancipação[21]. Isin e Turner (2002, p. 2 e 3) ressaltam que os estudos de cidadania têm trabalhado cada vez mais para ir além de uma concepção teórica e expressar as injustiças sofridas pelas pessoas do mundo todo, fazendo essas injustiças aparecerem na esfera pública e permitindo a essas pessoas lutarem por reconhecimento e pelos seus direitos, seja em âmbito nacional ou transnacional. A discussão sobre cidadania representa, portanto, um potencial emancipatório na medida em que pode gerar visibilidade para problemas e violações que acontecem no seio das sociedades ditas democráticas.

A proposta de construção de uma cidadania transnacional não necessariamente substitui ou inviabiliza a construção de uma cidadania cosmopolita, na verdade ela pode ser considerada como uma etapa para o estabelecimento desta última. Habermas também defende uma posição cosmopolita, ao sugerir que a União Europeia seja o exemplo e o experimento para a constituição de uma

[21] Sobre reconhecimento, ver a obra de Axel Honneth: *Luta por Reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais*, 2003.

comunidade de cidadãos do mundo [*Weltbürgermeinschaft*]. Da mesma forma que ele defende uma cidadania compartilhada entre os povos europeus e os cidadãos da União, ele sustenta que uma comunidade internacional existente entre Estados poderia ser complementada com uma comunidade cosmopolita, através da cooperação constituinte entre cidadãos e Estados (HABERMAS, 2002, p. 94 e 95).

A proposta de comunidade mundial feita por Habermas em *Sobre a Constituição da Europa* não almeja, como se interpreta em *Constelação Pós-nacional,* a criação de uma república mundial com um governo global. Essa ressalva representa um ganho na proposta habermasiana, pois Kant já atentava para o perigo de um governo mundial, na medida em que este seria insensível às diferenças culturais e criaria a possibilidade de despotismo (LINKLATER, 2002, p. 321). Porém, mesmo que não sugerindo a criação de um governo mundial, Habermas propõe a criação de uma Assembleia Geral de representantes, tanto dos Estados como dos cidadãos, buscando o equilíbrio entre as razões igualitárias dos cidadãos do mundo em relação às razões comparativamente mais conservadoras (e mais particularistas) dos cidadãos do Estado (HABERMAS, 2012, p. 95). Além disso, Habermas prevê a renovação a fim de manter da estrutura organizacional das Nações Unidas – inclusive o Conselho de Segurança.

Na tentativa de viabilizar na prática uma proposta de cidadania cosmopolita e não apenas encará-la como uma carta de intenções, Habermas se vale das estruturas políticas já existentes (Estados e ONU) adicionando a ideia de um parlamento mundial com a formação da opinião e da vontade de cidadãos do mundo convocados periodicamente à eleição. O problema dessa proposta é que Habermas não especifica como se dará a relação entre Estados e cidadãos do mundo, ambos sujeitos de direito da comunidade global, porém que mantêm uma relação desigual de poder (sendo o Estado o único com o direito ao uso da força). Habermas também não discute uma série de críticas e problemas referentes à Organização das Nações Unidas quanto a sua efetividade e, mais ainda, quanto à sua democratização. E, mesmo ao recorrer a um parlamento mundial para tentar responder a um possível déficit democrático de um governo mundial, ele apresenta uma visão pessimista sobre a possibilidade de uma esfera pública mundial, devido à falta de uma cultura política comum (HABERMAS, 2012, p. 98 e 99). Em suma, Habermas tenta responder aos desafios contemporâneos, projetando a possibilidade de uma

organização política cosmopolita, porém, a constrói usando como bases instituições políticas (como a ONU e o Conselho de Estados) que estão sendo cada vez mais sendo contestadas, não conseguindo, dessa forma, se desvencilhar do modelo político vestfaliano. Nesse sentido, este trabalho percebe mais oportunidades na concepção habermasiana de cidadania compartilhada e política transnacional do que na sua concepção cosmopolita.

Além dessa crítica que fazemos à proposta cosmopolita de Habermas, a noção cosmopolita em geral é alvo de duras e importantes críticas, dentre as quais destacamos duas: a de que não existe nenhum indicativo prático de que exista uma comunidade global (o sentimento de pertença global é mais um desejo do que uma realidade) e a de que a construção de valores e de um senso de justiça universal esconderiam as assimetrias de poder e interesses particulares, podendo gerar novas formas de imperialismo.

Quanto ao primeiro ponto, Walzer (1994 *apud* LINKLATER, 2002, p. 318) defende que os cidadãos nacionais têm um claro senso de pertencimento à comunidade política do Estado-nação, na medida em que são socializadas, desde o nascimento numa experiência social e cultural compartilhada. Esse senso de pertencimento permite a criação de uma cultura política comum, baseada em valores éticos e morais compartilhados. Walzer não acredita que seja possível construir tal situação em nível global, tanto pela falta de senso de pertencimento quanto pela falta de instituições efetivas em nível global que garantam a participação de todos, promova direitos e cobre obrigações. A crítica desse autor tem suas bases na concepção comunitarista de cidadania, por defender que a capacidade de definir quem está dentro e quem está fora é uma das condições essenciais para que uma comunidade política preserve seus laços distintivos e construa uma cultura comum.

Rossana Reis (2006, p. 20) aponta outros autores que também criticam o cosmopolitismo. Para Hanna Arendt, a cidadania é definida pelos direitos e deveres que são limitados não apenas pelos concidadãos, mas também pelas fronteiras de um território. Nesse sentido o Estado mundial seria condição necessária para uma cidadania mundial, mas como o risco de tirania de um Estado mundial é muito grande, a possibilidade de construção de uma cidadania cosmopolita sem colocar em risco a participação democrática é inviável. Raymond Aron também argumenta na impossibilidade da construção da cidadania para além do Estado nacional, pois a

cidadania, segundo ele, se fundamenta não apenas em direitos, mas também no dever cívico de se sacrificar pela nação – dever este que fica inviabilizado num contexto cosmopolita. Para Reis, Carl Schmitt também colabora com esse argumento, sustentando que a participação política está diretamente ligada à conexão emocional do indivíduo com a nação, com sua identificação como povo.

Porém, ainda que sejam frágeis os laços de pertencimento que constroem a noção cosmopolita, isso não quer dizer que eles não possam vir a ser aprofundados. Em primeiro lugar, como o Estado nação foi uma construção histórica, assim também novas organizações políticas podem se formar[22] e se relacionar com as formas já existentes. A crítica dos autores acima citados, com a preocupação de preservar ao máximo as formas de integração social (mais solidamente constituídas na comunidade nacional), trata o Estado nação de forma quase "naturalizada", deixando de perceber o dinamismo e as transformações que acometem essa organização política. Com isso, deixa-se de perceber que há demandas que o Estado nação não consegue responder[23] e, ao não dar vazão de alguma forma a essas demandas, a integração social pode ficar enfraquecida.

Um exemplo prático, nesse sentido, é a situação da população imigrante que têm demandas que nem sempre são respondidas pelo Estado nacional e que podem ser uma ameaça à integração social a depender de como seja a relação entre a população imigrante e a população nacional. Walzer (*apud* LINKLATER, 2002, p. 319) defende uma obrigação moral da comunidade para com os *outsiders*, especialmente os refugiados, mas a admissão de tais pessoas estaria condicionada à disponibilidade de recursos para atendê-las e desde que o número de ingressantes não ameace a identidade cultural da nação receptora. Mas o que fazer se quando o número de refugiados é muito grande e a sociedade receptora argumenta que não há recursos para todos? E se não forem apenas refugiados, mas imigrantes em busca de uma vida mais digna? Rejeita-los e nega-los a opção de lutar por uma vida melhor? Porque é precisamente isso que acontece todos os anos

[22] Adela Cortina dedica o último capítilo de seu livro *Cidadãos do mundo* para explicar como se construiriam as bases de uma cidadania cosmopolita, por exemplo.

[23] Aqui me refiro à afirmação de Soysal de que cada vez mais pessoas buscam órgãos internacionais e convenções de direitos humanos para reinvidicar direitos e se resguardar das ingerências de suas nações. O ideal cosmopolita tem bases liberais no sentido de resguardar os indivíduos do possíveis excessos cometidos pelo Estado, porém, diversamente do liberalismo clássico cuja ênfase recai nos direitos individuais, o cosmopolitismo defende que todos nós fazemos parte de uma coletividade mais ampla, a humanidade, e essa coletividade mais ampla tem precedência sobre as coletividades particulares das quais também podemos fazer parte.

com os imigrantes que morrem tentando chegar a Europa, por exemplo[24]. Uma noção de cidadania que ultrapassasse os limites nacionais e que tivesse como base os direitos humanos poderia ser a base de políticas públicas que impediriam essa tragédia.

A defesa de uma cidadania cosmopolita tem sua base no ideal estoicista de que os indivíduos devem se compreender como membros de duas comunidades: as suas cidades (Estados) particulares e a humanidade. Isso leva as pessoas a constituírem uma solidariedade não apenas com sua comunidade local, mas com a humanidade, como um todo. Outro argumento dos cosmopolitas é que o fechamento das fronteiras da cidadania apenas em âmbito nacional é um instrumento improvável, para não dizer empecilho, para acabar com problemas que não são apenas locais, como desigualdade econômica, violência, violação de direitos humanos e degradação ambiental (LINKLATER, 2002, p. 320).

Porém, não podemos deixar de lado outra crítica importante ao cosmopolitismo: uma cidadania cujos fundamentos residem nos direitos humanos pode esconder, sob a premissa de ideais universais, interesses particulares e relações de poder. A ideia de direitos humanos é bastante criticada, seja ontologicamente, sob a premissa de que não é possível reclamar a universalidade normativa, seja porque a noção de direitos humanos está embebida pelo individualismo ocidental (fruto do liberalismo e ligado, inevitavelmente, pela noção de propriedade privada) e pela concepção moderna de direitos[25].

A crítica de que sob o véu do universalismo se esconderiam interesses particulares e formas de dominação não é uma crítica feita apenas a uma cidadania cujos fundamentos se encontram nos direitos humanos, pois, como argumenta Young (1998), o próprio conceito de cidadania, mesmo ele considerado apenas em sua forma tradicional atrelada ao Estado nação, sempre faz menção a ideais normativos universais. Então a construção cidadania, em todas as suas formas (civil, política, social, econômica, cultural, transnacional ou cosmopolita), deve sempre se precaver do perigo de universalizar um ideal de justiça que pode ser utilizado para

[24] Segundo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), até outubro de 2014 mais de 165 mil imigrantes ilegais tentaram atravessar o Mediterrâneo para a Europa, ante 60 mil em 2013. Em 2014, mais de três mil morreram ou desapareceram no mar, em comparação com pouco mais de 600 em 2013.
[25] Holleman, 1987; Kantos, 1979 *apud* Turner, 1993, p. 198.

justificar relações de poder, ou seja, esse não é apenas um problema da construção da cidadania para além dos limites nacionais[26].

Para tentar resolver esse problema, Cortina (2005, p. 195 e 196) propõe que a cidadania seja fundada sobre uma ética discursiva, ou seja, que o ideal de justiça que substancia a cidadania (seja ela nacional ou para além de suas fronteiras) seja fruto de um diálogo amplo e profundo no qual todos os afetados são chamados a participar em condições de igualdade, aptos a argumentar e dispostos a ouvir, e tenham como objetivo interesses comuns e não apenas particulares. Apesar de não fazer referência clara, Cortina evoca os princípios teóricos da ação comunicativa habermasiana para defender uma posição democrática bem próxima da democracia deliberativa que comentamos no segundo capítulo deste trabalho.

Entusiastas da construção de uma cidadania que ultrapasse os limites do Estado nacional sustentam que o motor da integração social deve ser o próprio processo democrático, permitindo assim a emergência de uma forma de organização social que seja mais adequada ao contexto multicultural e diverso que vivemos hoje. Para que essa forma de organização política seja democrática, é necessário que existam canais de participação que permitam aos indivíduos intervirem nos processos decisórios que se realizam nos planos nacional, transnacional ou global.

Considerações finais

As transformações sociais dos últimos anos, causadas principalmente pela globalização, levaram a uma revisão no conceito de cidadania a fim de responder à nova realidade. A construção de uma cidadania que ultrapasse os limites do Estado, no entanto, tem sido, até o momento, apenas um esforço teórico. Isso porque ainda não há uma organização internacional com fôlego suficiente para promover uma solidariedade transnacional que sustente uma cidadania transnacional. Mesmo a União Europeia, organização mais próxima dessa situação, apresenta uma cidadania transnacional ainda dependente da cidadania nacional: só é considerado cidadão europeu aquele que possui a cidadania de um dos Estados membros.

[26] Ainda que uma cidadania cosmopolita ou transnacional tenha o agravante de esconder sob o véu do universalismo tanto as desigualdades dos diferentes grupos da sociedade como as desigualdades do sistema internacional.

Ainda assim, mesmo que a situação institucional em âmbito internacional não seja favorável, sustento que a cidadania para além do Estado nacional apresenta importantes avanços para ajudar a compreender e (possivelmente) resolver os problemas sociais contemporâneos. Em primeiro lugar porque ela coloca em xeque a construção da cidadania como dependente de uma solidariedade fundada em um substrato cultural comum. A cidadania fundada no critério de etnicidade serviu para excluir e subjugar populações que não se encaixavam no modelo cultural majoritário. Nesse sentido, uma cidadania transnacional que seja fundada num substrato político de igualdade de participação e dignidade parece ser mais adequada num contexto social multicultural. Nenhum indivíduo é chamado a abandonar suas tradições e perspectivas culturais para ter acesso à cidadania transnacional. Essa perspectiva pode ser muito rica para a população imigrante, por exemplo, que constantemente tem seus direitos básicos negados em função da sua exclusão de uma cidadania nacional fundada em critérios de homogeneidade cultural.

Um ponto em comum entre os autores analisados neste trabalho é a ênfase no papel dos direitos humanos como vetor para criação dessa solidariedade transnacional. Os direitos humanos garantem uma vida digna conjugada a uma proteção contra as violações de direitos feitas pelo próprio Estado. Os direitos humanos, em especial o conjunto de novos direitos (culturais, econômicos e ambientais) garantem a grupos sociais diversos tanto a proteção de suas formas de vida quanto luta por demandas de redistribuição e reconhecimento.

Não sustento a defesa de um ideal de cidadania transnacional fundado nos direitos humanos de forma acrítica. É fundamental reconhecer os perigos de se defender uma posição universalista: a construção de valores e de um senso de justiça universal podem esconder assimetrias de poder, podendo gerar novas formas de dominação devido às relações desiguais, tanto na esfera nacional quanto na internacional. Esse discurso único que esconde os interesses dos grupos dominantes existe e fundamenta a cidadania nacional, como explica Young, mas o discurso único no âmbito internacional é ainda mais perigoso, por se relacionar a formas de imperialismo.

Todos os autores trabalhados nesse texto percebem esse risco e propõe a deliberação pública como forma de definir os critérios de justiça sobre os quais a

dinâmica política se fundamenta. O debate na esfera pública seria, então, a forma pela qual se garante que a posição universalista de solidariedade transnacional não seja apenas a expressão do interesse particular de um grupo social. A fim de garantir que a cidadania transnacional seja pautada por um diálogo intercultural e não por uma postura imperialista[27], é necessário garantir e fortalecer a participação de todos na esfera pública.

Sugiro, então, que a preocupação com relação à efetivação de uma cidadania transnacional não se encontra nem em seus fundamentos teóricos (pois ela responde de forma satisfatória aos desafios do multiculturalismo), nem na defesa dos direitos humanos (pois eles são importante instrumento de luta contra violência, contra a desigualdade econômica e cultural e contra a degradação ambiental). O projeto de uma cidadania que ultrapasse os limites do Estado nacional é promissor, na medida em que, ao contrário da cidadania nacional, promove a inclusão de todos na comunidade política, independente de sua filiação cultural, permitindo assim, a cada um e a todos, a luta pelos seus direitos. O maior desafio à construção de uma cidadania transnacional, portanto, reside em como garantir um debate público de forma que todos os grupos sociais possam participar em igualdade de condições para constituir uma posição que seja geral, mas não imperialista. O debate sobre a existência de esferas públicas transnacionais e inclusivas é, portanto, peça chave para a efetivação de uma cidadania que ultrapasse o âmbito nacional[28].

BIBLIOGRAFIA:

AVRITZER, Leonardo. “Em busca de um padrão de cidadania mundial”. *Lua Nova*, 2002, n. 55-56, p.29-55.

CARVALHAIS, Isabel Estrada. *Os Desafios da Cidadania Pós-Nacional.* Porto: Edições Afrontamento, 2004.

CORTINA, Adela. *Cidadãos do mundo:* para uma teoria da cidadania. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

[27] Para que os direitos humanos sejam utilizados como um projeto de emancipação é preciso que ele seja pautado num diálogo intercultural. Para que o diálogo cultural se consolide é necessário garantir condições democráticas mínimas, a saber, a comunicação e a participação. CARVALHAIS, 2004, p.137.

[28] Tal desafio sugere uma análise complexa, que infelizmente ultrapassa as condições de realização disponíveis para esse artigo.

COSTA, Sérgio. “Teoria social, cosmopolitismo e a constelação pós-nacional”. *Novos Estudos*, n. 59, p. 5-22, março de 2001.

_____. *As cores de Ercília.* Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

_____. “Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online], vol.18, n.53, pp. 19-32, 2003.

FALK, Richard. “The making of Global Citizenship”. *In:* STEENBERGEN, Bart van. *The Condition of Citizenship.* London: SAGE, 1994.

FRASER, Nancy. “Transnationalizing the Public Sphere”. 2005. Disponível em http://www.republicart.net acessado em 30/06/2014.

_____. “Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado”. *Lua Nova* [online]. 2009, n.77, pp. 11-39.

FRASER, Nancy; GORDON, Linda. “Why Is There No Social Citizenship in the United States?” In: SHAFIR, Gershon (editor). *The Citizenship Debates.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

GONÇALVES, Arnaldo, M. A. *A Europa à Procura do Futuro:* da Convenção de Filadélfia ao Tratado de Lisboa. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Originalmente publicado em 1962.

_____. *Teoria do Agir Comunicativo.* São Paulo: Martins Fontes, 2012. Volumes I e II. Original: *Theorie des Kommunikativen Handelns*, 1981.

_____ . *Direito e Democracia* (volumes I e II). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 1997. Original: *Faktizität und Geltung*, 1992.

_____. “Cidadania e Identidade Nacional”. In. *Direito e Democracia (entre facticidade e validade volume II).* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 1997. p. 279-305. Publicado em forma de monografia em 1991.

_____. **“**O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania”. Tradução de Antonio Sérgio Rocha. *Novos Estudos CEBRAP*, 43, 87-101, Nov. 1995.

_____. *Más Allá del Estado nacional.* México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

_____. “Realizações e limites do Estado nacional europeu”. *In:* BALAKRISHNAN, Gopal (org.). *Um mapa da questão nacional.* Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

_____. *A constelação pós nacional:* ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. *A inclusão do outro:* estudos de teoria política*.* São Paulo: Loyola, 2002.

_____. *Era das transições.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Sobre a Constituição da Europa:* um ensaio*.* São Paulo: Ed. UNESP, 2012.

HINDESS, Barry. "Citizenship in the Modern West" In: TURNER, Bryan S. (editor). *Citizenship and Social Theory.* Londres: SAGE Publicações, 1993.

HONNETH, Axel. "Democracy as Reflexive Cooperation: John Dewey and the Theory of Democracy Today". *Political Theory*: v. 26, n. 6, dez/1998, p. 763-783.

_____. *Luta por Reconhecimento:* A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo, Editora 34, 2003. Original: *Kampf um Anerkennung*, 1992.

IANNI, Octávio. *Teorias da Globalização.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

ISIN, Engin; TURNER, Bryan. "Citizenship Studies: An Introduction". *In:* ISIN, Engin; TURNER, Bryan. *The Handbook of Citizenship Studies.* London: SAGE Publications, 2002.

JANOSKI, Thomas; GRAN, Brian. "Political Citizenship: Foundations of Rights". *In:* ISIN, Engin; TURNER, Bryan. *The Handbook of Citizenship Studies.* London: SAGE Publications, 2002.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos.* São Paulo: Edições 70, 2008 [1795].

KERBAUY, Maria Teresa Miceli; TRUZZI, Oswaldo. "Globalização, Migrações Internacionais e Novos Desafios à Cidadania". *Perspectivas*, São Paulo, v. 31, p. 123-135, jan./jun. 2007

KYMLICKA, Will. "Multicultural Citizenship" In: SHAFIR, Gershon (editor). *The Citizenship Debates.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

LINKLATER, Andrew. "Cosmopolitan Citizenship". In: TURNER e ISIN. *The Handbook of Citizenship Studies*. California: Sage, 2002.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status.* Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

REIS, Rossana Rocha. "O Lugar da Democracia: A Sociedade Civil Global e a Questão da Cidadania Cosmopolita". *Perspectivas*, São Paulo, 30: 15-32, 2006

SANDE, Paulo de Almeida. “A cidadania europeia e as identidades nacionais”. In: FIGUEIRA, A.; PINTO, A. C.; SANDE, P. A. *A união europeia revisitada*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

SCHEUERMAN, William E. *Frankfurt School Perspectives on Globalization, Democracy and the Law.* New York: Routledge, IBT Global, 2008.

SHAFIR, Gershon. “Introduction: The Evolving Tradition of Citizenship” In: SHAFIR, Gershon (editor). *The Citizenship Debates.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

SILVA, Josué Pereira. *Trabalho, Cidadania e Reconhecimento.* São Paulo: Annablume, 2008.

SOYSAL, Yasmin N. *Limits of Citizenship*: Migrants and Postnational Membership in Europe. Chicago: The University of Chicago, 1994.

SOYSAL, Yasemin Nuhoglu. “Toward a Postnational Model of Membership” In: SHAFIR, Gershon (editor). *The Citizenship Debates.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

TOURAINE, Alain. *Igualdad y diversidad*: las nuevas tareas de la democracia. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 2002.

TURNER, Bryan S. “Contemporary Problems in the Theory of Citizenship” In: TURNER, Bryan S. (editor). *Citizenship and Social Theory.* Londres: SAGE Publicações, 1993.

_____. “Outline of the Theory of Human Rights” In: TURNER, Bryan S. (editor). *Citizenship and Social Theory.* Londres: SAGE Publicações, 1993.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

_____. *Os argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

YOUNG, Iris Marion. “Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship” In: SHAFIR, Gershon (editor). *The Citizenship Debates.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Seminário Temático ST 01 – Teoria democrática contemporânea

Constitucionalismo democrático brasileiro e a judicialização da vida

Cristiane Freitas da Silva, Mestranda do Programa de Pós Graduação em Psicologia Clínica e Social da Universidade Federal do Pará.

RESUMO: O presente trabalho busca discutir a questão da judicialização da vida (judicialização das relações sociais). E o enquadramento do debate é o constitucionalismo democrático brasileiro, que permite erigir, ainda que sucintamente, questões como judicialização e ativismo, caráter representativo do Judiciário, direitos fundamentais e sua aplicação também pelos demais Poderes e pela sociedade, o que fomentou questões sobre supremacia judicial e supremacia constitucional. Cada vez mais assistimos as pessoas recorrendo ao Judiciário para a resolução dos diferentes conflitos que encontram em seu dia a dia, e a este fenômeno chamamos de judicialização; considerando que as origens de tal fenômeno remontam à constituição dos direitos sociais e ao advento do Estado do Bem-Estar Social. Na contemporaneidade há uma importância crescente assumida pela atuação da norma e do controle; intensifica-se um poder que tem a tarefa de se encarregar da vida, com necessidade de mecanismos reguladores e corretivos. Refletiremos tais questões, mostrando alguns dispositivos de controle que se intensificam e provocam novas formas de assujeitamento.
Palavras-chave: Judicialização; constitucionalismo; vigilância.

ABSTRACT: This paper discusses the issue of judicialization of life (judicialization of social relations). And the framing of the debate is the Brazilian democratic constitutionalism, allowing construct, even briefly, issues such as judicialization and activism, representative character of the judiciary, fundamental rights and it also applies the other Powers and society, which fostered questions about judicial supremacy and constitutional supremacy. Increasingly watch people using the courts for the resolution of different conflicts they encounter in their daily lives, and this phenomenon we call judicialization; considering that the origins of this phenomenon date back to the establishment of social rights and the advent of the Welfare State. In contemporary times there is a growing importance for the performance of standard and control; intensifies a power that has the task to take charge of life, in need of regulating and correction mechanisms. Will reflect these issues, showing some control devices that intensify and cause new forms of subjection.
Keywords: Judicialization; constitutionalism; surveillance.

Introdução

O presente trabalho busca discutir a analisar teoricamente, a questão da judicialização da vida (judicialização das relações sociais). E o enquadramento do debate é o constitucionalismo democrático brasileiro, que permite erigir, ainda que sucintamente, questões como judicialização e ativismo, caráter representativo do Judiciário, direitos fundamentais e sua aplicação também pelos demais Poderes e pela sociedade, o que fomentou questões sobre supremacia judicial e supremacia constitucional.

Dessa maneira, interrogar as práticas que vêm sendo encomendadas ao Poder Judiciário pela sociedade e vice-versa é um objeto de preocupação, neste texto. Também nos inquieta o destaque que vem sendo dado ao Poder Judiciário em relação aos três poderes do Estado Democrático de Direito, em que este ganhou mais relevância do que o Executivo e o Legislativo.

Uma sociedade punitiva se amplia por meio da relação jurisdicionalizante e judicializante da vida; todavia, ela igualmente se materializa na normalização do Direito e na expansão intensiva da lógica de tribunais para as relações cotidianas de nossa sociedade. Nesse sentido, Michel Foucault (1999) observou que as escolas, as famílias, as fábricas, os hospitais se parecem com as prisões e estas se assemelham às outras. Obviamente, há diferenças entre elas, porém, há práticas vizinhas em efeitos recíprocos.

Michel Foucault é um interlocutor importante e que traz contribuições relevantes para pensar a sociedade contemporânea, sobretudo as práticas punitivas, porque ele pontuou algo a que poucos prestam atenção, no debate a respeito do encarceramento em massa e na ampliação da racionalidade penal. Para Foucault (1996; 1999; 2008a; 2008b), a punição é mais ampla que a pena, pois a penalidade imputada pelos princípios do Direito Penal é apenas um dos aspectos de uma sociedade baseada na aposta da segurança e da punição como maneira de gerir a vida. Assim, Foucault nos auxilia a pensar a relação entre lei e norma, em efetuação em outros equipamentos sociais para além da prisão e da pena.

Processos de judicialização e jurisdicionalização

A judicialização da vida constitui um processo do/no contemporâneo, em que o Poder Judiciário tem recebido mais destaque do que o Legislativo e

Executivo, no plano das decisões federais do Estado e de relevância social. O Supremo Tribunal Federal se tornou instância final de recurso diante das mais diversas encomendas da sociedade. Acompanhamos certa impotência do Legislativo e do Executivo, frente a uma busca social contemporânea de transformar as tensões em disputas jurídicas.

Essa prática, apesar de ser acompanhada e gerar efeitos vizinhos à judicialização, dela difere, o que implica algo mais amplo que as relações entre os três poderes na esfera federal, em termos da composição do Estado chamado Democrático de Direito.

A jurisdicionalização é mais ampla, porque é a difusão do recurso ao Poder Judiciário para mediar, regrar e punir os efeitos dos desacordos nos contratos do cotidiano das existências. Não se trata apenas de mera "intromissão" do Judiciário em nossas vidas, já que ele ocorre por encomendas de diferentes atores sociais, por transformarmos as nossas relações, que poderiam ser de forma mais direta, em relações terceirizadas, por meio das figuras do juiz, do advogado, dos promotores, entre outros operadores jurídicos.

Obviamente, a ideia não é aniquilar ou destruir a macropolítica do Poder Judiciário em nossas vidas, mesmo porque a questão não é essa. Trata-se, na verdade, de questionarmos o motivo de nossas relações estarem tão jurisdicionalizadas e o que podemos fazer para que realmente estejamos falando e afirmando a vida, em outras esferas e equipamentos.

O processo de jurisdicionalização da vida compreende um movimento no qual o Poder Judiciário se torna a instituição mediadora do viver. Essa ampliação do domínio jurídico tem-se estendido por espaços antes habitados por outros saberes e práticas, capilarizando a função do tribunal às diversas esferas do cotidiano.

Primeiramente, a jurisdicionalização se dá porque se acredita e se teme a lei e porque se busca pautar a vida pela vingança sustentada na retribuição de danos. A lei e a punição que reivindica reparação de danos se tornam a referência para atuar, dificultando saídas singulares e inventivas. A sociedade contemporânea criou uma maquinaria jurídica sem igual: os juízes, os promotores e os defensores públicos e advogados, que são profissionais que a todo o momento são acionados. Os discursos recorrentes dão conta de que as

leis devem ser utilizadas com rigor e, em geral, são vistas como sendo insuficientes para os que clamam pelo recrudescimento penal.

Nesse cenário, uma das encomendas mais reivindicadas é a criação de mais e mais leis, uma proliferação legalista e punitiva. Porém, mais que isso, a máquina jurídica se multiplica nas ações cotidianas. O Poder Judiciário parece converter-se em uma espécie de arena única, para a qual convergem os pedidos marcados por dores e dramas variados, os quais são reduzidos em sua complexidade em nome da vingança reativa do Direito Positivo Penal e Retributivo.

Já a judicialização é um acontecimento que marca as últimas décadas do século XX e os primeiros anos do século XXI, manifestando-se nas democracias representativa e participativa, embora de modo heterogêneo em ambas. Podemos destacar que também é regularmente apresentada no contexto da crise do Estado de Bem-estar, todavia, suas condições de possibilidade são singulares.

Boaventura de Souza Santos (1996) relata que o protagonismo do Judiciário nas democracias contemporâneas, ao menos quando tratamos dos países do hemisfério norte, não é um acontecimento tão recente. Estamos falando em termos de soberania jurídica, nesse caso, e não de analítica do poder, apenas para demarcar as maneiras de problematizar as práticas de poder. Foucault (1979) ressalta que o poder soberano é localizado no Estado e em seus aparelhos de justiça e governo, baseados no direito administrativo público comercial e penal. Contudo, ele assinala que há outros modos de descrever e pensar as relações de poder, sem localizá-las e sem tratá-las como algo que se cede e que se transfere.

Voltando a Boaventura (1996), este declara que a diferença do comportamento dos tribunais no passado era o alto grau de conservadorismo observado, além do fato de suas intervenções se processarem muito mais de modo esporádico, em momentos de transformação social e política intensa. De semelhanças com o presente, aponta para o atual protagonismo que guarda em comum com o anterior um confronto com a classe política e com outros órgãos de poder soberano, nomeadamente com o Poder Executivo, por isso a constância do tema da judicialização da política.

Prado Filho (2012) pondera que a justiça deixa de ser litígio particular entre indivíduos para ser problema de manutenção de soberania: os conflitos não mais serão negociados e resolvidos entre os envolvidos, mas estes terão agora que se submeter à regulação de um Poder Judiciário que passou a ser organizado como poder político.

De acordo com Boaventura de Souza Santos (1996), tomando-se os últimos 150 ou 200 anos, é possível marcar três momentos na história da postura sociopolítica dos tribunais: o primeiro corresponde ao período do Estado Liberal, o segundo equivale ao do Estado-providência e o terceiro à crise do Estado-providência.

O primeiro período, o qual se estende por todo o século XIX até a I Guerra Mundial no século XX, é caracterizado por uma rigorosa separação entre os três poderes clássicos, sendo o Judiciário um poder politicamente neutralizado. O segundo período tem início ainda no fim do século XIX, quando as estruturas político-jurídicas começam a se alterar, mas é definitivamente caracterizado somente após a II Guerra Mundial, quando da constituição do Estado do Bem-Estar Social.

O terceiro momento começa no século XX, nos fins da década de 70 e princípios dos anos 80, quando se manifestam nos países considerados centrais os primeiros sinais de crise do Estado-providência. A atividade sociopolítica dos tribunais é caracterizada, nesse momento, por uma radicalização da judicialização verificada no período anterior. Boaventura Souza Santos chega a relacionar dois importantes acontecimentos que têm contribuído para o processo descrito: em primeiro lugar, a desregulamentação da economia trazida pelo neoliberalismo, que de fato acaba por explicitar uma “re-regulamentação”, pois a “desregulamentação”, em muitos casos só foi possível mediante uma sobrecarga legislativa adicional; e, em segundo lugar, está· a globalização da economia, fomentando igualmente uma inflação legislativa. Outra característica do período é a emergência de uma legalidade baseada em normas programáticas, cujo conteúdo indeterminado tem dado origem ao surgimento de litígios altamente complexos. Ademais, aparecem nesse período novas áreas de litigação, como as da proteção ao meio ambiente e ao direito do consumidor, as quais passam progressivamente a fazer parte da agenda dos movimentos

sociais e para as quais em geral os tribunais apresentam pouca preparação técnica.

Investigando também a emergência do processo de judicialização no mundo contemporâneo, Cappelletti alude a outros efeitos do estabelecimento do Estado do Bem-estar sobre o direito e sobre a função do magistrado. O autor parte da constatação de que os juízes têm sido crescentemente chamados a atuar de modo mais criativo, nos tribunais, rompendo com o conceito clássico de Montesquieu, que os apresentava como “boca inanimada da lei”. A intensificação da atuação “mais criativa dos juízes” seria resultante de uma espécie de “revolta contra o formalismo”, expressa em várias escolas do pensamento jurídico que rompiam com o formalismo clássico (CAPPELLETTI, 1993).

No Brasil, o processo de judicialização é contextualizado, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, que trouxe para ordem do dia o tema dos direitos da cidadania e da renascente ordem democrática. Luiz Werneck Vianna (1997; 1999), focando o caso brasileiro, aborda dois acontecimentos, que, embora sejam partes de um mesmo contexto, traduzem ideias um pouco distintas: por “judicialização da política” entende-se o “processo por meio do qual se indica a capacidade do Poder Judiciário de garantir os direitos fundamentais”. Uma nova arena pública, alternativa ao circuito clássico “sociedade civil, partidos, representação e formação da vontade majoritária” é criada mediante a substituição desses procedimentos políticos de mediação por procedimentos judiciais, onde os indivíduos, grupos sociais e até mesmo partidos interpelam diretamente o Poder Judiciário.

Não se limitando propriamente à política, na qual se têm reorganizado os clássicos mecanismos de representação, a judicialização se torna jurisdicionalização e se estende à regulação da sociabilidade e das práticas sociais, em que tradicionalmente a intervenção do Estado sempre esteve afastada. São os casos da emergência de novos direitos, como, por exemplo, dos direitos das crianças e adolescentes, dos ligados ao gênero, processos que se convencionou chamar de “jurisdicionalização das relações sociais”.

Tudo e todos passaram a ser passíveis a uma resposta jurídica e de uma explicação qualquer, a partir dos códigos do Direito, que possam porventura justificar a si e as suas ações. A jurisdicionalização se dá em defesa de costumes e na busca por verdades, que é um dos componentes fundamentais da moral.

Essas verdades podem se materializar nos códigos jurídicos, por meio das leis e dos aparatos que as sustentam (Tribunais, Prisões, Penas Alternativas, Justiça Terapêutica, entre outros), produzindo modos de vida moralizantes, revestidos pela doutrina do juízo.

Como salientado anteriormente, cada vez mais assistimos às pessoas recorrendo ao Judiciário para a resolução dos diferentes conflitos que encontram em seu dia a dia, de que pode ser exemplo o número crescente de processos, nas mais diversas áreas. Tal fato é efeito de uma "democratização do Poder Judiciário", movimento que vai ao encontro do que o italiano Mauro Cappelletti denomina "[...] implementação de formas mais democráticas, simples e rápidas de acesso à Justiça" (VIANNA et al., 1999, p. 154) por parte da população. Ele tinha como expectativa que as pessoas tivessem suas práticas em relação à defesa de seus direitos alterada, favorecendo o cumprimento mais ágil e simplificado da norma ditada pela ordem jurídica.

Assim, no Brasil, temos efeitos dessas práticas como a aprovação da Lei 9.099, em 26 de setembro de 1995, a qual permitiu criar órgãos jurídicos para instrumentalizar o acesso à Justiça: os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, que têm como objetivo a aproximação da sociedade e a lei. Eles atendem às encomendas por justiça de boa parte da população que, até então, encontrava-se alheia a esse tipo de prática (VIANNA et al., 1999). Todavia, essa justiça mais rápida se tornou mais fina e regular, mais constante e cada vez mais próxima do cotidiano de nossas existências.

Dessa maneira, Vianna e seus colaboradores (1999) também apontam que não só as pessoas recorrem cada vez mais ao Judiciário, a fim de que se cumpram as leis, assim como há uma expansão da capacidade normativa do sistema jurídico com a criação de leis que traduzam os interesses – individuais ou de grupos – em direitos. Estes armam o Judiciário, cada vez mais, de meios e modos para o exercício de uma intervenção na vida da população, inclusive em seu âmbito privado. Ou seja, reclamar por justiça parece simplesmente reduzir qualquer luta ao denuncismo e ao pedido de endurecimento penal, em mais e mais aberturas de processos por danos morais e a litígios infindáveis por tensões familiares, de trabalho, de vizinhos e entre amigos. Lutar por reconhecimento social em face dos preconceitos e discriminações passou a ser quase um sinônimo de clamor pela lei e ordem, pela prisão e pelo

recrudescimento penal. Todavia, acreditamos que nada disso é natural e que é possível pensar outras maneiras de luta e de agonística, as quais apostem mais na ética dos encontros do que nas leis.

Mas, a contrapelo, cada vez menos ética opera os encontros e cada vez mais leis são aprovadas, penas são criadas e prisões são construídas. Acompanhamos o movimento de lei e ordem cada vez de forma mais intensa, nas décadas de 70, 80 e 90, ao longo do século XX, momento em que movimentos sociais, além de lutarem pela democratização do Estado brasileiro, lutavam igualmente por emprego, terra, habitação, saúde, alimentação, educação, trabalho, entre outros.

Esses movimentos buscavam, ainda, mudanças legislativas que garantissem direitos, sobretudo para as minorias e para as populações marginalizadas (SILVA, 2001). E, entre os efeitos jurídicos dos movimentos sociais, temos: a promulgação da Constituição de 1988, que estabelece a criação da defensoria pública, “inaugurada” com o encargo de defender em juízo aqueles que não dispõem de recursos financeiros para arcar com os custos do processo, sem sacrificar o seu sustento e o de sua família, o que possibilitou uma maior aproximação desse público com o Sistema Judiciário. Nesse sentido, narramos uma prática importante, a de assegurar um defensor público, mas, quando uma sociedade acredita e aposta cada vez mais na jurisdicionalização para fazer justiça, endurece mais as leis, encarcera cada vez mais e com penas cada vez mais longas, é difícil pensar o que um defensor fará em meio a esse contexto de pressão para a condenação em massa dos que chegam aos bancos dos réus.

Normas e leis, justiça e punição

Segundo Nascimento (2012), sob a justificativa bem intencionada da proteção ou da prevenção, individualizam-se os desvios da norma, culpabiliza-se, vitimiza-se, criminaliza-se; enfim, pequenas e grandes mortificações do deixar morrer. E, aliada a essa lógica, encontra-se a da jurisdicionalização, que tem como funcionamento a produção massiva de discursos e práticas punitivo-criminalizantes, que no contemporâneo vão se espalhando no tecido social, produzindo, como já apontado por Foucault (2002), os racismos de Estado e de sociedade, estratégia de normalização que visa a garantir uma suposta

superioridade e pureza da raça pela articulação dos saberes biológicos e biomédicos com os dispositivos jurídico-institucionais na produção da segurança.

Autores, como Batista (2009) e Passetti (1999, 2006, 2009), lembram-nos que as formas que tomam nossas relações sociais, na atualidade, são engendradas em uma cultura punitiva, talvez só comparada com a época da inquisição e do nazismo, a qual prega o castigo e a vingança como forma de justiça social. O desejo de punir traz consigo o ranço de práticas históricas – como a violenta colonização de nosso país, a escravidão vivida de várias formas e a ditadura civil-militar (BATISTA, 2009).

Batista (2009) ainda aponta a figura da vítima como sendo um de seus componentes estratégicos. Através da vitimização, produz-se, como numa simbiose, a criminalização de comportamentos e de formas de vida, a qual entendemos ser um “dos braços” da judicialização e da jurisdionalização. Na história da justiça penal, Passetti (1999) lembra-nos que quase nunca se pensa na justiça para a vítima. O que se quer, na maioria das vezes, é que se efetive um sistema de vingança.

Não obstante, a disciplina não se limita à gestão do crime e à indústria que o move. Ela é uma técnica de poder que fabrica os indivíduos, ao utilizar como plataforma uma anatomia política do corpo que se baseia em relações de poder-saber. A distribuição e a repartição superficial dos corpos, em um espaço determinado, os tornam úteis e dóceis, e a disciplina do espaço, do tempo, da vigilância, do exame e da observação hierárquica são mecanismos panópticos que operam em meio aberto, tanto entre os muros quanto intramuros. Nesse caso, mais do que leis, temos normas que possibilitam ir onde o Estado e seus aparelhos jurídicos não conseguem ir e atingir.

As normas colonizam o Direito, destaca Foucault (1979; 1996; 1999). Para ele, um direito normalizado e normalizador entra em cena e aciona outras máquinas e equipamentos, outras táticas e instrumentos, novas tecnologias de controle e vigilância que não estão restritas aos muros de uma escola, de uma fábrica e de um hospital, de uma prisão, apesar de por eles passar também.

A lei modula mais a pena em muros fechados, a norma modula mais a punição em meio aberto, a despeito de as duas se encontrarem nas duas situações, visto que se combinam na atualidade em quase todas as práticas

sociais. Uma encarcera mais e a outra libera mais fluxos de produção com docilidade com poucos muros. A disciplina se vale da vigilância como um de seus mecanismos mais eficazes, e a lei da criminalização, do que a disciplina não conseguiu docilizar ou ainda da repartição do que é legal e do que é normalizante.

A vigilância produz docilidade e saúde, educação e assistência; segundo Candiotto (2012), engana-se quem pensa ser a sociedade disciplinar aquela na qual há apenas vigias nas torres, como se houvesse um acréscimo de guardas e disciplinadores. Pelo contrário, nas instituições de vigilância, precisou-se cada vez menos desses personagens. O poder disciplinar é econômico e tem positividade; ele se vale de espaços arquiteturais organizados de modo a incrementar e a facilitar a sensação de vigilância múltipla, detalhada e minuciosa de cada indivíduo que compõe seus interiores. Assim é que hospitais, fábricas e escolas funcionam como microscópios do comportamento humano, ao possibilitarem a um único olhar tudo ver, permanentemente. Candiotto (2012) ainda salienta que a economia do poder moderno tem, na invenção do Panóptico de J. Bentham, seu exemplo maior. Eis como Foucault o descreve:

> Na periferia uma construção em anel; no centro, uma torre; esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. Basta então colocar um vigia na torre central, e em cada cela trancar um louco, um doente, um condenado, um operário ou um escolar. Pelo efeito da contraluz, pode-se perceber da torre, recortando-se exatamente sobre a claridade, as pequenas silhuetas cativas nas celas da periferia. Tantas jaulas, tantos pequenos teatros, em que cada ator está sozinho, perfeitamente individualizado e constantemente visível. [...] O Panóptico é uma máquina de dissociar o par ver-ser visto: no anel periférico, se é totalmente visto, sem nunca ver; na torre central, vê-se tudo, sem nunca ser visto. (FOUCAULT, 1987, p. 165-166).

Percebemos que, a partir da vigilância, o poder se torna uma maquinaria múltipla, automática e anônima. Trata-se do poder ao mesmo tempo indiscreto e discreto, pois se, de um lado, ele está em toda parte e sempre alerta, de outro, funciona sempre em silêncio. Ele pode, ainda, ser pensado como um poder do olhar calculado, porquanto a disciplina se faz funcionar por seus próprios mecanismos.

O castigo usado como punição e tendo como objetivo a correção de condutas desviantes – os comportamentos agora, pela lei, são incriminados – é característico da sociedade denominada por Foucault como disciplinar. Instaura-se a norma, atribui-se a determinados comportamentos o *status* de “normais” e, consequentemente, a outros, que fogem à norma, o de “anormais”. Aqueles que não se inscrevem na norma são punidos, a fim de que se reestabeleçam, atingindo o padrão estabelecido pela norma. Norma e lei se mesclam em normativa, legalidade e normalização, que se coadunam na judicialização, jurisdicionalização e criminalização.

E, se, cada dia mais, somos convocados a participar do Judiciário, intensificamos as penalidades dos juízes e nos tornamos juízes do cotidiano: em nossas casas, usamos o castigo como forma de ensino para nossos filhos, adotando-o nos momentos em que não praticam as atitudes esperadas. Os castigos podem ser físicos, mas que nem sempre são; nas escolas, os mestres administram aos seus alunos penalizações como notas baixas, por exemplo, que o farão repetir o ano, por não terem conseguido reproduzir o conteúdo ensinado na prova, como se esperava que eles fizessem; algumas escolas, ainda, têm a “salinha do pensamento” e/ou “o cantinho da disciplina”, local reservado para que o aluno fique “refletindo” sobre algo julgado como errado e como indisciplina, que pode até ser registrado nos tais livros de ocorrência escolares. Nesse âmbito, Bujes (2010) e Passetti (2009) comentam:

> A elaboração de leis, ao longo do século XVI e XVII, para regular a conduta das populações pobres e, ao mesmo tempo, definir recursos e organizar formas para assisti-las teve presente uma preocupação específica com as crianças desses segmentos. Embora a interpretação do imperativo moral de socorrer os pobres muitas vezes suscitasse polêmica, tinha-se especial atenção para com as crianças, uma vez que não socorrê-las poderia se traduzir no perigo de que se habituassem a uma vida de mendicidade. As medidas geralmente preconizadas eram as do envio das crianças para a escola ou a uma instituição de abrigo, o arranjo de uma posição como aprendizes ou sua colocação como domésticas. (BUJES, 2010, p. 164).

> Educar é cultivar o espírito: formá-lo e fazê-lo adquirir cultura. É transmitir conhecimento, erudição, adestramento e domesticação a cada pessoa para torná-la obediente a comandos que zelam pelo culto e cultivo de uma moral superior. Toda a educação para a obediência requer ameaça e uso de castigos que funcionam como prevenções gerais à manutenção do equilíbrio da sociedade. [...] A ameaça e o uso de castigos, enfim, geram o medo necessário para o governo dos pais,

> dos governantes e dos procedimentos disciplinares. (PASSETTI, 2009, p. 162).

São essas as formas de socialização que, desde cedo, apresentamos às nossas crianças. Elas são expostas muito novas a essa cultura do castigo, que passa a ser vista, depois de um tempo, como algo natural, uma prática normal. Tornar cada cidadão um vigilante do direito tem produzido relações de ameaça sustentadas no julgamento sistemático entre as pessoas. Todos nos tornamos juízes; todos nós julgamos, punimos e condenamos, ou pedimos a pena; acreditamos na pena e modulamos as punições.

> Essa vontade de julgar, de sentenciar, apenas expressa o medo em enfrentar o desconhecido, o surpreendente, o vivido. É comum ouvir das pessoas: "E agora? O que fazer? Deixa como está? Não vai acontecer nada?". Nessa pressa em deliberar uma sentença, perde-se o que um acontecimento, mesmo que trágico ou doloroso, pode trazer de diferente, de transformador, muitas vezes a despeito de racionalizações ou temporalidades. (AUGUSTO, 2009, p.12).

E o principal poder emergente desse conjunto de "[...] movimentos punitivos vai ser a legitimação da intervenção moral" (BATISTA, 2009, p. 154), por meio da invasão do Estado penal nas relações privadas, como nas de família ou de vizinhança, havendo o confisco dos pequenos conflitos por parte do Poder Judiciário – outro braço que entendemos ser o da judicialização/jurisdicionalização. Veremos, por conseguinte, despontar a figura do juiz em quase todos os aspectos da vida social. Cada vez mais um grande contingente de pessoas tem procurado privilegiadamente o sistema de justiça, que é visto como sistema incontestável de verdade, para a resolução dos mais variados conflitos.

Benevides e Passos (2005) fazem uma análise do Direito da modernidade e afirmam que ele é constituído no contrato social, que convoca o cidadão a assiná-lo, pressupondo o perigo das massas. Assim, entregamo-nos a uma instância transcendente que assegura o controle social por meio de um Estado representativo e policial, que, ao apoiar-se em verdades absolutas (contidas nos códigos prescritivos, normalizadores), seguem pelos caminhos dos estados de dominação (RODRIGUES; TEDESCO, 2009).

Sob essa égide, Bujes (2010) analisa que, desde o século XIX, por exemplo, como o controle sobre as crianças vem-se aprofundando, pois um

discurso regulamentador tem possibilitado uma efetuação de diagnósticos, a proposição de medidas, a previsão de resultados, colocando em ação um princípio de visibilidade obrigatória que funciona como assujeitamento. E, dessa forma, a autora problematiza a noção de risco, presente tanto nos discursos do cotidiano quanto nas políticas para a infância, para indicar sua associação a um tipo de racionalidade que orienta formas específicas de exercício do poder que se endereçam ao campo da atenção à infância, criticando a disciplina como forma de exercício da dominação, como estratégia para extrair dos corpos vigiados e examinados o máximo de utilidade e de obediência e, do mesmo modo, um conjunto de saberes sobre eles.

Em acréscimo, segundo Lara, Guareschi e Hüning (2010), o processo de investimento na infância pelas práticas de poder incitou a construção de diferentes saberes especializados sobre as crianças. Muitas disciplinas passariam a produzir verdades sobre a criança: Psicologia, Pedagogia, Direito, Medicina, Pediatria etc. O investimento do saber médico na criança foi um modo de diminuir a mortalidade infantil através de intervenções de formação moral, física e intelectual das crianças, de maneira a ditar regras e normas de preparo e aperfeiçoamento dos futuros “homens da sociedade”.

A noção de risco e as práticas dela derivadas estão associadas a um deslocamento da sociedade disciplinar para outra, que Foucault (2008a) denominou “sociedade de segurança”. Os mecanismos de segurança operam uma proliferação/fabricação de riscos que são confrontados com uma forma de normalização a qual parte de uma definição do normal e do anormal, segundo curvas de normalidade.

Para adensar essa discussão, trazemos ao debate uma concepção de moral definida por Foucault (1985b). Ao tratar de *moral*, salienta que essa palavra carrega em si ambiguidade, podendo ser compreendida de diferentes maneiras. O primeiro entendimento de moral, segundo ele, refere-se a “[...] um conjunto de códigos e regras de ação propostas aos indivíduos ou grupos por intermédio de aparelhos prescritivos diversos” (p. 26), que podem ser ensinados e passados explicitamente ou serem transmitidos de maneira difusa.

Alude-se a um código moral. Ele aparece explicitamente nas leis, que determinam o que o indivíduo deve ou não fazer; nos tribunais, nas sentenças dos juízes, que impõem (baseado nas leis, conjugadas aos atos dos que eles

julgam) qual penalidade deve ser cumprida, entre outras situações. Para Foucault (1985b), porém, moral ainda pode ser concebida como "[...] o comportamento real dos indivíduos em relação às regras e valores que lhes são propostos [...], a maneira [...] pela qual eles obedecem ou resistem a uma interdição ou prescrição, pela qual respeitam ou negligenciam um conjunto de valores [...]" (p. 26). A isso ele chama de moralidade dos comportamentos. Ou seja, há outro componente na moral, que diz respeito à aceitação ou não, na vida, dos códigos ensinados de forma explícita ou implícita; uma margem entre o fazer e o código que os indivíduos e os grupos forjam.

Nessa perspectiva, teríamos até agora dois entendimentos de moralidade, conforme Foucault: a dos códigos constituídos culturalmente e a das margens de aceitação ou não a esses códigos. Contudo, ainda há outro elemento da moral que o autor chama de "determinação da substância ética". Essa concerne à "[...] maneira pela qual se deve constituir a si mesmo como sujeito moral". Dado um código, há "diferentes maneiras de 'se conduzir'", isto é, há diferentes modos de sujeitar-se, de "[...] estabelecer relação com a regra e se reconhecer como ligado à obrigação de pô-la em prática" (FOUCAULT, 1985b, p. 27). Pensamos, pois, que, diante de uma penalidade oferecida pelo jurídico, há diferentes formas de constituir-se enquanto apenado, técnico, juiz de direito etc. A essa moral o autor dá o nome de ética.

Em compensação, pode-se muito bem conceber morais cujo elemento forte e dinâmico deve ser procurado do lado das formas de subjetivação e das práticas de si. A ênfase é dada, por conseguinte, às formas das relações consigo, aos procedimentos e às técnicas pelas quais são elaboradas, aos exercícios pelos quais o próprio sujeito se dá como objeto a conhecer, e às práticas que permitem transformar seu próprio modo de ser (FOUCAULT, 1985b, p. 30).

Michel Foucault (1985a) nos dá ferramentas para pensarmos as diversas formas em que se manifestam a judicialização e jurisdicionalização. Quando fala de poder, não traz como Aparelho de Estado ou como algo que alguns detêm e outros não, mas como "[...] multiplicidade de correlações de força [...] o jogo que, através de lutas e afrontamentos incessantes se transforma, reforça, inverte" (p. 88-89), como uma ação sobre outra ação, ou ainda, "[...] o nome dado a uma situação estratégica complexa numa sociedade determinada" (p. 89), que pode se instrumentalizar nos estabelecimentos estatais, nas leis, entre outros. Ainda

de acordo com ele, a sociedade disciplinar está nascendo. Nela, o indivíduo não cessa de passar de um espaço fechado para outro, cada um com seu ritual específico, mas todos com a mesma lógica: disciplinar os corpos, tornando-os dóceis e úteis.

Consequentemente, é em tal sociedade que as “instituições de sequestro” emergem, no século XIX, para organizar a massa de indivíduos pobres, decorrentes do processo de industrialização. Na opinião de Foucault (1996), tais instituições são aquelas criadas para vigiar os indivíduos e os grupos, tendo por finalidade a inclusão e a normalização. Segundo ele, tornou-se imprescindível dispor as "coisas", arrumá-las, para que se pudessem conduzir as condutas, governar. A docilização e a desqualificação dos corpos que são disciplinados nessas instituições produzem ao mesmo tempo o aumento da força produtiva e a diminuição da força política, de contestação.

Há uma importância crescente assumida pela atuação da norma. Um poder que tem a tarefa de se encarregar da vida terá necessidade de mecanismos contínuos, reguladores e corretivos, pois distribuirá os vivos em um domínio de valor e utilidade. “Uma sociedade normalizadora é o efeito histórico de uma tecnologia de poder centrada na vida” (FOUCAULT, 1985a, p.190). As instituições de sequestro teriam a função de cuidar da normalidade dos indivíduos, denotando a concepção de uma natureza, de uma índole que terá de ser controlada para garantir a ordem. Sobre o caráter da disciplina Foucault (2008b) reflete:

> Tomemos agora a disciplina. [...] Ela os decompõem [indivíduos, lugares, operações, gestos, etc.) em elementos que são suficientes para percebê-los, de um lado, e modificá-los, de outro. [...] a disciplina classifica os elementos assim identificados em função de objetivos determinados. [...] a disciplina estabelece as sequencias ou as coordenações ótimas [...]. [...] a disciplina estabelece os procedimentos de adestramento progressivo e de controle permanente e, enfim, a partir daí, estabelece a demarcação entre os que serão considerados inaptos, incapazes e os outros. Ou seja, é a partir daí que se faz a demarcação entre o normal e o anormal. [...] Em outros termos, o que é fundamental e primeiro na normalização disciplinar não é o normal e o anormal, é a norma. [...] [o que] acontece nas técnicas disciplinares se trata mais de uma normação do que de uma normalização. (FOUCAULT, 2008b, p. 74-76).

Ademais, Foucault (1985a) nos aponta outro foco de exercício desse poder, constituído em meados do século XVIII e assumido por meio de

intervenções e controles reguladores das populações. Pondera que é um campo mais amplo que “[...] centrou-se no corpo-espécie, no corpo transpassado pela mecânica do ser vivo e como suporte dos processos biológicos” (p.131), o que ele denominou biopolítica das populações.

Com a biopolítica e a concepção da regularidade dos fenômenos populacionais, as medidas tomadas pelo Estado não têm mais o caráter definitivo das leis, mas se adaptam aos resultados previsíveis, por meio dos mecanismos de segurança, os quais apontam estimativas, probabilidades. Além da classificação entre normais e anormais, há o delineamento de diferentes curvas de normalidade. Temos, assim, uma gradação de normalidade, e os que estão distantes do modelo proposto, mas ainda são normais, passam a ser considerados perigosos. A sociedade teme a diferença; Lara, Guareschi e Hüning (2010) cooperam com essa discussão, destacando:

> A partir da segunda metade do século XVIII, desenvolveu-se outra tecnologia de poder, que não excluía a técnica disciplinar, mas a integrava e modificava. Esse poder não mais atingiria apenas o corpo individual, mas a vida dos homens, o homem enquanto ser vivo e espécie. Esse poder tomaria a população, e não apenas o indivíduo como alvo de governo e como sujeito de necessidades. A racionalidade do governo passou a abarcar os processos disciplinares dos corpos e os processos regulamentares da vida e colocou-se como regime de verdade que instituiu modos de ser e estar no mundo – uma biopolítica da população. (LARA; GUARESCHI; HÜNING, 2010, p. 78).

Nessa estratégia do poder, a vida passou a ser gerida em todos seus âmbitos, garantida, sustentada, reforçada e multiplicada ao longo de todo o seu desenvolvimento. A morte, por ser o momento em que a vida escapa, tornou-se o limite de intervenção do poder (LARA; GUARESCHI; HÜNING, 2010).

Os mecanismos disciplinares integram-se aos da biopolítica e, segundo Foucault (1985a), esses são os dois polos do chamado biopoder, que atingiu seu auge no século XIX. É um poder cuja função mais elevada é investir sobre a vida, de cima a baixo, nutrindo-se dela, a fim de perpetuá-la. Nesse sentido, o investimento sobre a vida é ao mesmo tempo individualizante (atuando no corpo, por meio das disciplinas) e totalizante (com o controle da dinâmica das populações, ocupando-se das estatísticas, das taxas de natalidade e mortalidade, níveis de saúde etc.).

Portanto, faz-se um controle sobre todos e sobre cada um. Dessa forma, não só há uma intervenção na maneira de estar vivo, mas também há uma intervenção que dita como se deve viver (FOUCAULT, 1999). No caso específico da biopolítica, a judicialização e a jurisdicionalização se tornaram relevantes em termos de economia política mundializada e no plano dos contratos de empresariamento da vida que se tornam cada vez mais recorrentes, na medida em que somos incentivados a contratar e a estabelecer cláusulas para os chamados empreendimentos cotidianos.

Os sujeitos empreendedores vão ganhando centralidade política quanto aos sujeitos de direitos; esse acontecimento traz mais um elemento de análise importante para pensarmos a judicialização e a jurisdicionalização da vida, porque explicita o entrecruzamento dos direitos com a economia de maneira mais acirrada. Um exemplo é o cálculo, no PIB de um país, das violações de direitos e das violências e de quem vai pagar essa conta, resguardando-nos da violação e prevenindo a violência e/ou o cuidar depois de ela ocorrer.

Em praticamente todo o curso *Nascimento da Biopolítica* (2008b), Foucault irá analisar esses acontecimentos relacionados à economia neoliberal e em uma sociedade de direitos. Quanto mais empresários, menos direitos sociais e mais direitos comerciais e regulamentação pública das políticas privadas, diante dos danos e prejuízos, processos e disputas jurídicas.

Conclusões

Deve-se ter em perspectiva que a criminalização das condutas cotidianas, a judicialização e a jurisdicionalização da vida não sejam as apostas únicas e intensivas que fazemos, em tempos difíceis, em meio às tensões de uma sociedade cada vez mais complexa.

Assim, para concluir, gostaríamos de ressaltar que não podemos reduzir nossas vidas aos processos jurídicos, judicializando e jurisdicionalização nossa existência, uma vez que deve haver um “mundo para além do processo judicial”, em haja possíveis no campo ético que nos permitam romper barreiras, conversar, pensar, inventar, estabelecer novos parâmetros e referenciais de pensamento e atuação, além de estratégias de um direito não reduzido à lei e à ordem.

Referências

AUGUSTO, A. Juridicialização da vida ou sobrevida? *Mnemosine*, n.1, v5, p. 11-22, 2009.

BATISTA, V.M. Criminologia e Política Criminal. In: *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica.* Rio de Janeiro: n 2, v 1, p. 20-39, 2009.

BENEVIDES, R.; PASSOS, E. A humanização como dimensão pública das políticas de saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, n.3, v.10, p 561-571, 2005.

BUJES, M. I. E. Infância e Risco. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 157-174, 2010.

CANDIOTTO, C. Disciplina e segurança em Michel Foucault: a normalização e a regulação da delinquência. *Psicologia & Sociedade*, 24(n. spe.), 18-24, 2012.

CAPPELLETTI, M. *Juízes Legisladores?* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

FOUCAULT, M. Aula 1º de Fevereiro de 1978. In: *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008a, p. 117-154.

FOUCAULT, M. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FOUCAULT, M. Aula 17 de março de 1976. In: *Em defesa da sociedade*. São Paulo, Martins Fontes, 1999, p. 285-315.

FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas.* Rio de Janeiro: Nau, 1996.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir*. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

FOUCAULT, M. Método. In: *História da sexualidade I*: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, p. 102-113, 1985a.

FOUCAULT, M. Moral e prática de si. In: *História da sexualidade II*: o uso dos prazeres. Rio de Janeiro: Graal, p. 26-31, 1985b.

LARA, L.; GUARESCHI, N. M. F.; HÜNING, S. M. Saúde Pública e Saúde Coletiva: condições de emergência no cuidado da saúde da criança. *Mnemosine,* Vol.6, nº2, p. 77-96, 2010.

NASCIMENTO, M. L. (Abrigo, pobreza e negligência: percursos de judicialização. *Psicologia & Sociedade*, 24(n. spe.), 39-44, 2012.

PASSETTI, E. Sobre sociedade de controle, educação e fluxos. In: TEDESCO, S.; NASCIMENTO, M. L. (Org.). *Ética e subjetividade*: novos impasses no contemporâneo. Porto Alegre: Sulina, 2009, p. 156-168.

PASSETTI, E. Ensaio sobre um abolicionismo penal. *Verve*. 9, p. 83-114, 2006.

PASSETTI, E. Sociedade de controle e abolição da punição. *São Paulo em Perspectiva.* 13(3), 1999.

PRADO FILHO, K. Uma breve genealogia das práticas jurídicas no Ocidente. *Psicologia & Sociedade*, 24(n. spe.), 104-111, 2012.

RODRIGUES, C.; TEDESCO, S. Por uma perspectiva ética das práticas de cuidado no contemporâneo. In: TEDESCO, S.; NASCIMENTO, M. L. (Org.). *Ética e subjetividade*: novos impasses no contemporâneo. Porto Alegre: Sulina, 2009, p. 74-95.

SANTOS, B. S. et al. Os Tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, número 30, ano 11, 1996.

SILVA, C.A. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 45, v. 16, p. 128-144, 2001.

VIANNA, L. W. et al. *A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, L. W. et al. *Corpo e alma da magistratura brasileira*, 3ª ed, Rio de Janeiro: Revan, 1997.

Tipos de Democracia en América Latina

Ilan Bizberg

El Colegio de México

Abril 2015

Las democracias que se han implantado en los países latinoamericanos, al igual que en muchos de los países recién democratizados, dejan mucho que desear, tanto en lo que se refiere a su propia acción político-institucional, como en su eficacia social y económica. Para la escuela de la transición lo importante era el análisis del pasaje de un régimen político autoritario a otro (O'donnell y Schmitter, 1986)[1], asunto sobre el cual concentraron sus estudios. Su perspectiva era la opuesta a los análisis que planteaban la existencia de precondiciones de la democracia, ya que lo que buscaban era entender cómo países que según esta teoría no tenían las características para ser democráticos había transitado de regímenes autoritarios para adoptar un régimen democrático. Lo que les interesaba no era el análisis de estructuras, sino de procesos: cómo se había dado el paso de un régimen a otro, aunque esto sólo desde la perspectiva de las élites. Esto tuvo como resultado que, en gran medida, dieran por sentado el régimen al cual se llegaba, como una democracia, de la cual prácticamente no se discutió su carácter. Una vez que se dieron las transiciones, de lo que se trató ya no fue analizar los procesos mediante los cuales se pasaba de un régimen a otro, sino la manera en la cual el régimen democrático al que se había llegado se afianzaba o no. Se comenzaron, entonces a analizar las condiciones de lo que se dio en llamar la consolidación. Se lo hizo en términos similares, como el de un proceso mediante el cual el régimen se reforzaba.

[1] O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Johs Hopkins University Press, Baltimo and London, 1986.

No obstante, la decisión de tener como norma una definición única y minimalista del concepto de democracia impidió que se percibieran las limitaciones de las democracias realmente existentes, que se hicieron patentes poco después de los procesos de democratización. Uno de los primeros autores que analizó las limitaciones de la escuela de la transición desde sus mismos presupuestos fue Guillermo O'donnell. Planteó que la escuela de la transición y en especial la de la consolidación contenían supuestos que no eran discutidos, como la idea básica de que en América latina se había llegado a la democracia y que el problema desde ese momento era el de su consolidación era básicamente falsa. En un célebre articulo propuso que existía una "ilusión" de la consolidación, en la medida en que las democracias latinoamericanas que se buscaba consolidar estaban asentadas sobre fallas estructurales que podrían ser duraderas y que les impedirían avanzar hacia el modelo ideal como esperaba la escuela de la transición. (O'donnell., p. 79). Según O'donnell, ciertos hábitos o reglas adoptadas por los individuos e instituciones en los regímenes que surgieron luego de la transición política se desvían de las pautas democráticas.

Según O'donnell, la idea de que se llega a la democracia cuando se llevan a cabo elecciones regulares y de que la consolidación se produce cuando la democracia se vuelve el único juego posible "…no excluye la posibilidad de que los juegos "al interior" de las instituciones democráticas sean diferentes de los que dictan sus reglas formales." (Ibíd..: 81) "En muchas nuevas poliarquías el particularismo medra vigorosamente en la mayoría de las instituciones políticas formales, aunque la incumbencia de los máximos cargos gubernamentales se decide por medio del proceso universalista de contar limpiamente cada voto."(Ibíd.,: 84) La "deficiencia" o contradicción fundamental que caracteriza a las nuevas (y a algunas viejas) democracias, es el particularismo, que es en gran medida una característica informal que proviene de "arriba", que define la manera en la cual los gobernantes se relacionan con el poder sin hacer la diferencia entre lo público y lo privado. En la nuevas democracias los políticos no respetan una de las dimensiones centrales de la democracia: la republicana, que enfatiza la separación entre el ámbito de lo público y lo privado. De esta manera, el particularismo conduce a la corrupción y al

nepotismo porque contradice "… la distinción conductual, legal y normativa entre la esfera pública y la privada. Se supone que no son motivos particularistas los que guían a los individuos que desempeñan funciones en las instituciones políticas y estatales, sino orientaciones universalistas hacia alguna versión del bienestar público "(O'donnell, G.: 80).

Para O'donnell, lo que esto significa es que en América latina se instauró una forma específica de democracia que se aleja por mucho del ideal que postulan los estudiosos de las transiciones y las consolidaciones, que el llama delegativa. La delegación del poder, o el poder delegativo, o aún poder plebiscitario, cesarista o populista, se refiere a la manera en la que el ejecutivo hace uso del poder, a pesar de que llega a él por medios legales, formales. El poder delegativo se complementa por otra característica que O'donnell analiza: la falta de la responsabilidad (*accountability)* horizontal. "A pesar de que la institucionalización de las elecciones significa que existe una rendición de cuentas electoral- retrospectiva y una prensa razonablemente libre y varios segmentos activos de la sociedad se encargan de que algunos de los actos ilícitos del gobierno se pongan al descubierto (aunque rara vez se castiguen), lo que falta ampliamente es otra dimensión de la rendición de cuentas, la horizontal. Esta se refiere a los controles que deben ejercer los organismos estatales sobre otros organismos estatales. Todas las democracias formalmente institucionalizadas incluyen varias agencias dotadas de una autoridad definida legalmente para imponer sanciones a otros agentes estatales por actos ilícitos o inapropiados. En contraposición, en la mayoría de las nuevas poliarquías existe poca rendición de cuentas horizontal". (O'donnell, 1998)

De esta manera, en contra de lo que pensaba la teoría de la transición y de la consolidación no hay un pasaje de un régimen autoritario a otro democrático bien definido, coherente, que constituye un conjunto de reglas e instituciones de lo que conocemos como democracias estables. Las nuevas democracias tienen fallas "estructurales" que no se pueden definir exclusivamente en términos de grado con respecto a un tipo ideal que existiría en los países desarrollados. De hecho O'donnell considera que ni siquiera en algunos de los países en los que las democracias existen

desde hace mucho tiempo existe este tipo ideal. Aún en los países en los que el régimen democrático existe desde hace muchos años, como Italia, Japón y la India, hay reglas informales que no coinciden con las normas generalmente consideradas como democráticas. En muchas democracias "coexisten" reglas informales con reglas democráticas; las dos principales siendo el particularismo y el clientelismo. (O'donnell., p. 79) Por otra parte, tampoco es posible decir que las formas que contradicen el paquete de reglas que definen a la poliarquía, sean inestables y temporales, es posible que resistan un periodo considerable de tiempo; como lo muestran las democracias consolidadas de Italia, Japón y la India (Ibíd.)

1. Qué es la Democracia.

A lo que O'donnell llamó la "ilusión de la consolidación" nosotros podemos añadir la idea de la "ilusión del modelo democrático único" que recusa tanto la concepción del proceso de democratización como una transición unilateral del autoritarismo a la democracia, como la idea de un tipo ideal único de democracia frente a la cual se deben de evaluar las democracias reales. Se adoptó, sin discutirlo, el concepto de Robert Dahl. Este autor define a la democracia con base en sus procedimientos y en las instituciones que los garantizan, lo que este autor denominó poliarquía. Este concepto que es retomado por la escuela de la transición prácticamente sólo se refiere a instituciones que garantizan los procedimientos de las elecciones: 1. libertad de formar y participar en organizaciones; 2. Libertad de expresión; 3. Derecho de votar; 4. Elegibilidad a puestos electos; 5. El derecho de los líderes políticos a competir por apoyo; 6. Fuentes alternativas de información; 7. Elecciones libres y justas; 8. Las instituciones de políticas gubernamentales dependen de los votos y de otras expresiones de preferencias (Dahl, 1971: 3).

En esta ponencia vamos a defender la idea de que más que tratar de tasar a todas las democracias con base en un concepto ideal es más productivo y exacto, considerar a las democracias existentes como distintos tipos de democracia. La base teórica para proponer que existe una variedad de regímenes democráticos es que además de las

instituciones que garantizan los procesos electorales, existe un elemento crucial, incluso considerado por los autores que proponen el concepto de poliarquía, que es la ciudadanía. El propio Dahl menciona que sin ciudadanos no puede haber democracia, a pesar de que no discute la relación entre ambos conceptos. De hecho, en su libro prácticamente no hay una discusión de fondo de este concepto central para la democracia y, sobretodo de la contradicción entre una definición puramente procedimental de democracia y una definición de ciudadanía que tiene forzosamente un contenido. De la misma manera, a pesar de que la escuela de la transición propone que la ciudadanía es la "partícula elemental" para definir la democracia, no discute la relación entre ésta y la ciudadanía.

La ciudadanía es definida como el derecho de cada uno de ser tratado equitativamente por los demás seres humanos con respecto a los procesos de toma de decisiones, así como el derecho de exigirles cuentas a los encargados de implementar estas decisiones. Se impone a los responsables de implementar estas medidas la obligación de responder y ser accesibles a todos los miembros de la sociedad: el principio de accountability, de responsabilidad. En contrapartida, el concepto de ciudadanía implica el derecho de los gobernantes a actuar con autoridad para promover tales decisiones con eficiencia, así como para proteger a la sociedad. Y, respectivamente, la obligación de los ciudadanos a respetar la legitimidad de las decisiones que derivan del proceso de deliberación entre iguales. (Dahl?)

De esta definición de ciudadanía parece evidente la contradicción inherente entre esta enunciación de ciudadanía y la de democracia puramente electoral que propone la mayoría de los escritos sobre los procesos de democratización. A pesar de que ambas parecen meramente formales, la definición de ciudadanía implica un principio: el de igualdad (real y no puramente formal) que la definición mínima de la democracia no puede asegurar. En este caso el principio de ciudadanía que definen introduce subrepticiamente otros principios que sólo son posibles comprender mediante la profundización del concepto de democracia. La democracia puramente formal no

garantiza los mecanismos necesarios para que el individuo sea un ciudadano activo, que sea capaz de ejercer sus derechos. Esta capacidad está vinculada a las condiciones políticas, sociales y aún económicas que permiten la autonomía del individuo. Esta autonomía es la que, a su vez, permite que los individuos se piensen a sí mismos como ciudadanos : el valor subjetivo de la ciudadanía. En efecto, la capacidad de ser un ciudadano activo no sólo requiere de derechos políticos formales, sino la suficiente densidad social para permitir que los ciudadanos ejerzan su derecho a la ciudadanía. Individuos aislados, aún cuando actúan de manera conjunta y pública en acciones espontáneas, no parecen capaces de ejercer su derecho a la ciudadanía en la medida en que ésta depende de una presión efectiva sobre el gobierno. Una analogía de esto es lo que, en palabras de Amartya Sen, distingue a un sujeto de un individuo. Este autor propone que mientras que el **individuo** (utilitario) está definido por el deseo de libertad negativa, de perseguir sus intereses sin tener que involucrarse en lo público (como pensaba Constant cuando caracterizaba la libertad de los modernos frente a la libertad de los antiguos), el **sujeto** se define con base a la libertad positiva, que tiene un contenido, básicamente el derecho a ejercer **efectivamente** la libertad con toda autonomía. Al contrario de la libertad negativa que se postula **frente** al Estado, la posibilidad de ejercer efectivamente la libertad individual (o personal) exige que existan garantías públicas; ya sea endosadas por organizaciones sociales o por el propio Estado.[2]

Pero no sólo es cierto que la democracia no puede garantizar la existencia de ciudadanos, sino que esto depende del empoderamiento de los individuos mismos. Por su parte, la democracia como procedimiento no puede garantizar la obligación de los gobernados a aceptar la legitimidad del poder y la responsabilidad de aquellos en el poder hacia los ciudadanos. La democracia formal no es suficiente para asegurar estos dos elementos fundamentales de la definición de ciudadanía. Una de ellas está directamente relacionada con el sentimiento subjetivo de ciudadanía del que hablamos, el cual sólo puede ser adquirido si el individuo se siente capaz de participar en la definición del rumbo hacia el cual se orienta la sociedad, o en su defecto verse

[2] Sen, Amartya, *L'économie est une science morale*, Paris, La découverte, 2003.

representado en el ámbito social o político por asociaciones, organizaciones que promuevan sus intereses y proyectos para participar. Por el otro lado, la responsabilidad de los gobernantes no puede ser garantizada por meros medios legales, requiere de la capacidad de organización de los ciudadanos para exigirla de sus gobernantes.

Esto quiere decir que hay una brecha epistemológica entre la definición de ciudadanía y la de democracia como un mínimo de procedimiento. Lo que significa que las formas mínimas adaptadas por las instituciones no son capaces de garantizar los principios que están detrás de la literatura de la transición: igualdad y responsabilidad. De hecho, esta concepción liberal, formal, ha sido criticada por el marxismo, que planteó que la existencia de las libertades eran de poca valía si no era posible ejercerlas en la práctica. El argumento marxista consistía en que la democracia liberal se caracterizaba por la existencia generalizada de ciudadanos pasivos; del desplazamiento de las instituciones representativas, parlamentarias, por factores de poder no electos, por restricción estructurales de la acción del Estado y, en particular, de la posibilidad de reformar al capitalismo. Y, de hecho, el marxismo desechó paulatinamente a la democracia formal para interesarse primordialmente en la crítica del capitalismo por una parte, y por la otra de las restricciones estructurales a la acción del Estado para reformarlo. A Marx, y en general, al marxismo, le interesaron menos la reactivación de la ciudadanía y del reforzamiento de las instituciones parlamentarias y representativas.. (Held 1993: 21-22) En el fondo esto llevó a que esta corriente, desestimara la democracia política frente a la democracia social, económica.

En cierta manera, los requisitos mínimos de democracia, las formas mínimas que toma la democracia difícilmente pueden ser consideradas como suficientes para garantizar el principio. Mientras que las formas definidas por O'donnell y Schmitter para analizar los casos de transición solo se refieren a la cuestión electoral, el principio de ciudadanía es "esencial". De esta manera, es poco probable que las formas mínimas puedan de alguna manera garantizar el cumplimiento del principio de igualdad ante el poder, ante los gobernados y la obligación de los gobernados a respetar la legitimidad del

poder y de los políticos a ser responsables ante los ciudadanos. Estas dos últimas cuestiones, tienen poco que ver con las elecciones, y mucho más con la cultura política y con la formas concretas de obligar al poder a ser responsable, lo que no deriva de la voluntad del poder, sino de la capacidad de la sociedad a organizarse para vigilar al poder. Es de esta manera claro que hay un salto epistemológico que estos autores dan entre el principio y las formas que adopta la democracia. Esto significa que las formas "minimas" que adoptan las instituciones democráticas no permiten garantizar el principio definido y que por lo tanto están, en el fondo, disociados de él.

El problema central es considerar que existe un solo tipo de democracia, un tipo ideal, que sirve de modelo, como lo hacen la mayoría de los estudios. En efecto, el texto de Dahl plantea que la democracia, o lo que el llama más modestamente poliarquía es un régimen que incluye a todos (o casi todos los sectores de a población) en una dinámica de contestación pública. Es un régimen universalmente inclusivo y donde se permite absolutamente la crítica y la disputa de cualquier tipo de decisión y política del gobierno (Dahl, 1971: 7-8). Existen según este autor varios regímenes no democráticos que no cumplen ninguna de estas variables (el régimen de hegemonía cerrada) y dos que cumplen una u otra variable, el régimen de hegemonía inclusiva, en el cual el gobierno da posibilidad de participación pero limita fuertemente, por diversos medios, la contestación. El otro tipo de régimen no totalmente poliárquico es el de oligarquías competitivas, que se refiere a un régimen en el cual la contestación es permitida pero para un reducido número de sectores socio-políticos (Dahl, 1971: 7-8). Dahl plantea que entre estos regímenes y la poliarquía existen regímenes distintos que se acercan más o menos a ésta última y que difieren en términos de apertura a la participación y grado de tolerancia a la contestación; pero todos se miden con respecto a la poliarquía.

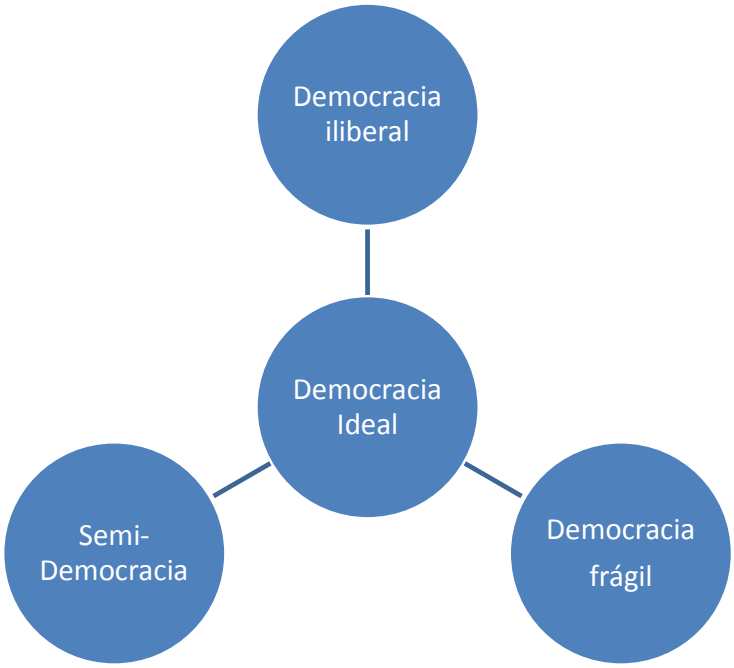
En un interesante artículo sobre los sistemas políticos de los países andinos, Luna retoma parcialmente la clasificación de Dahl para estos países, retomando el tipo de hegemonía competitiva y creando una nueva categoría que sustituye a la hegemonía representativa de Dahl por la hegemonía participativa. Clasifica a Chile como una

oligarquía competitiva, mientas que en el caso de los otros países de la región en los que el antiguo sistema político se desplomó, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, se ha dado,, por lo menos en los tres primeros países un sistema político basado en la movilización, en la participación. Considera que hay un continuo entre estos dos tipos, por lo cual, mientras que en Chile el sistema es estable pero cerrado, dominado por las dos coaliciones que han gobernado este país desde la transición, que se parece a la situación Boliviana y Venezolana anterior a Morales y Chávez, que evolucionan luego del derrumbe de los antiguos regímenes y sin sustituidas por sistema basados "…en liderazgos hegemónicos en un contexto de debilitamiento y desborde social […] en ocasiones por un discurso anti-partido" que denomina hegemonía participativa (Luna, 2010: 397). Este esquema también plantea que existe una norma democrática, que acepta que es la de Dahl, con respecto a la cual estos dos sistemas son sub-óptimos.

La idea de poliarquía fue adoptada por la mayoría de los analistas de las democracias latinoamericanas como un tipo ideal único, como una norma, un benchmark, con los cuales los regímenes existentes debían ser comparados. Las fallas de las nuevas democracias, tanto en América latina como en otros continentes, hizo que más y más frecuentemente se comenzaran a calificar a las democracias. Diamond, Linz y Lipset definieron democracias de baja y de alta calidad, otros las designaron como democracia de baja intensidad, democracias pobres y delegativas, para describir un sistema que puede cumplir con la definición de poliarquía, a la que no obstante falta "la responsabilidad, la capacidad de respuesta y el balance y la efectividad institucional en los periodos que van entre las elecciones" (Ibid, p. 8). También se habló de la existencia de semi-democracias, en las cuales "...el poder efectivo de los funcionarios electos es tan limitado o cuando la competencia política partidista es tan restringida, o la libertad y la equidad de las lecciones está tan comprometida que a pesar de que los resultados electorales, a pesar de ser competitivos no producen una soberanía y responsabilidad, o en los cuales las libertades civiles y políticas son tan inciertas que algunas orientaciones es políticas e intereses no logran organizarse y expresarse pacíficamente, sin temor" (Ibíd., p.8). El propio Levitsky incluso acuño el término extremo de autoritarismo

competitivo, para definir regímenes que parecen democracias porque llevaban a cabo elecciones, pero que no permiten el libre juego democrático, en la medida en que la prensa está controlada, los órganos de conteo de los votos no son independientes, los actores políticos son reprimidos, etc. (Levitsky y Way, 2010).

Estas fallas de la democracia conducen a que los analistas consideren que es necesario tomar en cuenta más elementos que los meros procedimientos de la democracia, de la democracia como norma, para entender en qué medida un régimen es o no democrático. Pero, al mismo tiempo, la mayoría de ellos no se atreve a desechar la noción de que existe un tipo ideal de democracia a la cual deben compararse los regímenes existentes. Es por ello que se definen como de alta o baja calidad o se las califica con adjetivos tales como frágiles, inmaduros, inciertos, no consolidados, de baja intensidad, impotentes, moderados, etc. (Collier y Levitsky, 1996). Todas estas democracias con calificativos se relacionan a la democracia ideal única, con base en la cual se evalúan los tipos de democracia realmente existentes. Se trata en todos los casos de una concepción normativa de la democracia, no sólo es equivocada porque no es científica, en la medida en que el procedimiento científico no pretende establecer un mejor tipo de régimen, sino más bien describir los regímenes de acuerdo a sus características. Pero, además, porque es esta perspectiva explica poco en tanto lo único que ha logrado es la proliferación de los adjetivos con los que se califica a la democracia; que como vimos pueden extenderse al infinito sin que pueda llegarse a ninguna conclusión.



Aunque desde una perspectiva más amplia que toma en cuenta elementos éticos y sociales y no sólo políticos, y que se deslinda de las calificaciones, incluso Garretón postula la cuestión desde la perspectiva de la cualidad de las democracias al proponer que las democracias latinoamericanas requieren de la profundización, de la pertinencia y de la cualidad. La profundización significa la extensión de principios éticos y de mecanismos democráticos a otros dominios de la vida social. La pertinencia significa la resolución de cuestiones propias a un régimen político al interior de él y no a través de poderes de hecho. La cualidad significa la participación, la representación y la satisfacción ciudadana en los procesos de toma de decisiones al nivel local, regional y central. (Garretón, p. 88)

Es algo sorprendente el que no se haya cuestionado la idea de que existía un tipo ideal de democracia y no varios tipos distintos, a pesar de que existe una literatura al respecto. Otros análisis no proponen calificaciones, que como vimos pueden extenderse al infinito, sino que intentan clasificar a las democracias en un continuo, en términos de ciertas de sus características institucionales. Una de las más conocidas es la que proponen

Mainwaring y Scully (1995), que define a la democracia según el grado de institucionalización del sistema de partidos y en general del sistema político. Según estos autores las democracias se distinguen por la estabilidad de los partidos y del voto ciudadano, la definición de sus reglas internas, la disciplina de voto de sus funcionarios electos, a lo que contribuye un sistema electoral que inhibe la pulverización y la personalización de los partidos, además del enraizamiento del sistema de partidos en la sociedad. El argumento principal es que mientras más estable sea el sistema de partidos, más estable será también la democracia. De esta manera, tendríamos un continuo de regímenes democráticos, en los que por un lado tendríamos a las democracias estables y por el otro a las volátiles. Por un lado están los partidos políticos poco estructurados, con poca disciplina de voto, con baja inserción en la sociedad civil, hasta el sistema de partidos estable en el cual la democracia está consolidada. Esta caracterización tiene la ventaja de que permite definir bien los dos polos, pero la desventaja de que los regímenes que se encuentran en un punto intermedio están poco definidos. Esto porque se ha escogido una sólo dimensión para distinguir las características de las democracias.

Lo que plantean algunos autores como Held y Coppedge es que la democracia se basa en dos polos que oscilan entre dos concepciones de democracia: la que defendió Constant, que es la democracia representativa y la de Rousseau, la participativa. Held es similar cuando plantea que la democracia debe ser concebida como una síntesis de dos posturas: la democracia formal o representativa y la participación de los ciudadanos. Para Held esto significa, por una parte, la reforma del poder del Estado (su limitación, tal y como la planteaban los liberales) y por el otro lado, la organización de la sociedad civil para permitir la participación. Esto significa que la distinción entre Estado y sociedad civil debe ser el aspecto central de la vida democrática y que el poder de llevar a cabo decisiones debe estar libre de las desigualdades y de las restricciones que pueda imponer un sistema en el cual el capital privado esté desregulado. Según Held, si la vida

democrática implica sólo un voto periódico y las actividades cívicas se reducen al aspecto privado de la sociedad civil, la capacidad de su acción va a depender en gran medida de los recursos que puedan movilizar los sectores privilegiados frente a una mayoría de la población que tiene pocas oportunidades para actuar. "Pero si la democracia es entendida como un proceso con dos caras, esta situación puede ser restablecida para crear oportunidades para la gente para establecerse a si mismos en su capacidad de ser ciudadanos. El ciudadano activo podrá regresar al centro de la vida pública, involucrándose tanto en el espacio del Estado como en el de la sociedad civil." (Held, op. Cit.: 25). Coppedge, analiza el caso venezolano desde una perspectiva muy similar al plantear que en la medida en que toda democracia oscila entre dos polos: el representativo y el participativo, los gobiernos en ocasiones tienden más hacia la representación popular y, en otros casos, como el de la Venezuela de Chávez, a erigirse en la expresión popular (Coppedge, 200?

Existen otras clasificaciones de la democracia que salen de estos dos esquemas, uni-polares o bi-polares, y que plantean la existencia de distintos tipos de democracia. Una de las más conocidas es la de Lijphart, según la cual hay dos tipos de democracia, la mayoritaria y la consociacional. La primera es la democracia parlamentaria tipo Westminster o el presidencialismo de los EEUU, en el cual hay una división bien clara entre los partidos políticos que tienen mayoría y los que no la tienen. En el caso del parlamentarismo tipo Westminster esto lleva a que el primer ministro y el gabinete surjan del partido con mayoría en el congreso, lo que conduce a un gobierno que puede tomar de manera unilateral sus decisiones y sus proyectos legislativos. En el caso del presidencialismo de los Estados Unidos, esta situación sólo se presenta en caso de que el presidente y el Congreso sean del mismo partido (lo que de hecho, también sucede en el

caso de semi- presidencialismo francés), ya que de no ser así, puede darse una situación de enfrentamiento o bloqueo, o simplemente un esquema de “checks and balances”, que limita al presidente. Por el otro lado están los regímenes políticos con una pluralidad de partidos, con un sistema electoral proporcional, en los cuales los parlamentos son muy plurales, que llevan a que se establezca un tipo de democracia competitiva, o consensual. En principio, como dice Sartori (1976??), no es necesario concluir que una de las dos democracias sea mejor o más cercana que la otra al principio democrático, a pesar de que Lijphart sí lo hace en favor de la consociacional (Lijphart.

La tipología de Lijphart ha sido re-interpretada desde lo que Kaiser llama una teoría empírica de la democracia que considera no sólo la trayectoria histórica de ambos tipos, sino sobre todo la organización y el comportamiento de los actores políticos. Por una parte, para este autor la democracia consensual no sólo depende de la estructura institucional del régimen político (mayoritario o proporcional), sino en cierta medida de la forma de organización de la sociedad civil. Por una parte, como lo planteaba Lehmbruch (¿??), en el régimen parlamentario consensual hay una voluntad por parte de los actores políticos a negociar y llegar a acuerdos, predomina una ideología del consenso más que de la contestación. Desde la perspectiva del actor, de la lógica de la acción, mientras que en el modelo consensual existe una tendencia a la cooperación política, mientras que en el sistema mayoritario de “winner takes all” no la hay. Esta lógica del consenso, de la negociación se desarrolla históricamente. No obstante, esta lógica no se explica solo en términos culturales, sino sociológicos, el hecho de que la sociedad civil esté organizada con base en intereses corporativos determina la tendencia a la negociación, mientras que cuando la sociedad civil está atomizada u organizada por grupos de presión e interés la tendencia es al bloqueo, al veto (Kaiser, 1997: 432)

Otro intento por definir tipos de democracia, en este caso referido a los gobiernos de izquierda en América latina, es el de Panizza. Este autor propone tres distintos tipos con base en dos variables: quienes son los principales actores representativos y los márgenes de autonomía que tienen con respecto a los representados. Con ello define una régimen centrado que corresponde cercanamente a los términos de Mainwaring y Scully,

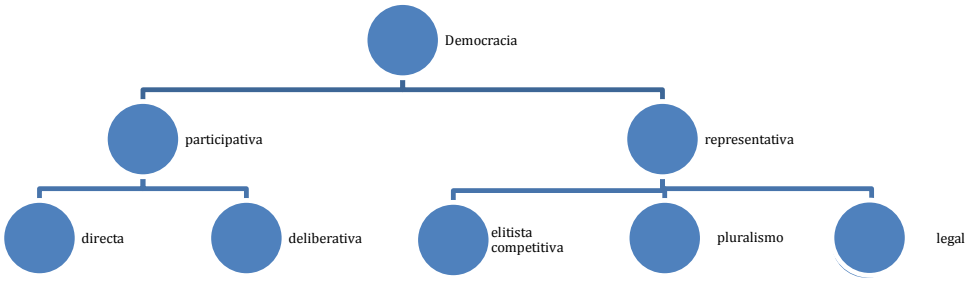
en el cual los partidos políticos, los parlamentos y el Estado son los lugares privilegiados de la actividad política. Un segundo tipo de régimen sería el personalista, en el que en la medida en que los partidos políticos son incongruentes, un líder ejerce la representación que les hace falta a éstos. Finalmente hay un régimen que es expresión de la politización de los movimientos sociales que desarrollan prácticas de participación que desafían el monopolio representativo de los partidos políticos (2009: 186-187). De esta manera tenemos regímenes democráticos institucionalizados por medio de partidos, otros que dependen de la politización y organización de los movimientos sociales y finalmente otros que son personalizados. Aunque yo he hecho que el modelo de Panizza resulte del cruce de dos variables, en realidad, los tres tipos son independientes uno del otro, tal y como están definidos por este autor; la prueba es que hay una caja vacía que no es discutida, aunque es cierto que es difícil concebir un régimen a la vez institucionalizado y con movimientos sociales.

Sociedad Civil	Sistema de partidos institucionalizado	Sistema de partidos no-institucionalizado
Poco activa	Régimen de Partidos	Régimen personalista
Movimientos sociales		Régimen participativo

Quizá el intento mas amplio de definir distintos tipos de democracia en términos no normativos es el del libro de Held *Models of Democracy.* En este libro Held analiza los distintos tipos de democracia en términos teóricos e históricos. Encuentra, en consonancia, con lo que ya mencionamos arriba, dos grandes tipos de democracia: la participativa o directa y la representativa o liberal. En la primera, los individuos están directamente involucrados en las decisiones de gobierno, en el segundo, su participación se limita a elegir representantes que representan sus intereses y puntos de vista. De estos dos grades modelos generales se declinan varios modelos concretos que se diferencian en cuanto a las instituciones que canalizan la participación o la representación, quienes eligen o participan y cómo lo hacen. De esta forma define una democracia elitista competitiva, en la cual la centralidad es del liderazgo político, de los partidos, del parlamento, en suma de la política partidista. El pluralismo, a la Dahl, en el que la

democracia se establece con base en la competencia entre grupos de interés, hay un sistema de *checks and balances*, existen múltiples grupos de presión. Una democracia legal, definida por la igualdad ante la ley, la intervención mínima del Estado, el principio mayoritario como una forma efectiva de proteger a los individuos, el Estado de derecho; en resumen más que la idea de Montesquieu de que el poder limita al poder, que es el tipo de democracia a la Dahl, aquí se trata del derecho limita al poder, la ley limita al Estado y a la política. Finalmente, dos tipos de democracia participativa, la participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local, el sistema partidista es directamente responsable ante la ciudadanía. Y la democracia deliberativa, más basado en establecer mecanismos permanentes de deliberación: consultas permanentes, por medio de encuestas, internet, formas de e-gobierno, etc. (Held, 2006

Ilustración 1



Esta tipología de Held amplia el abanico de posibilidades de los tipos de democracia, aunque está basada en las dos dimensiones que mencionamos anteriormente, representación versus participación, e incluye al interior de cada una de estas dimensiones algunas variedades de la democracia que proceden de una características

que las clasifican. De esa manera, sigue siendo una tipología basada en dos variables. Más interesante, porque más rica en la medida en que incluye más dimensiones es la tipología del proyecto Red de Investigación de la Democracia Andina. En ella se trata de definir la democracia en función de tres variables: las elecciones, el orden constitucional y la ciudadanía y participación. A diferencia de las otras clasificaciones que hemos descrito en las que la democracia se define ya sea como participativa, ya sea como representativa, en este caso la democracia se clasifica con base en la relación entre las tres variables: dos variables institucionales y una variable relativa a la participación. No obstante, esta teorización no permite definir distintos tipos, sino que estamos de nuevo ante la determinación de un continuo entre más y menos democracia, aunque dependiente de tres variables.

Considero muy valiosa esta idea de incluir varias variables para definir a la democracia, como variables que al entrecruzarse definen a la democracia, pero extraño el intento de clasificar tipos de democracia y no un tipo ideal. Por otra parte, es interesante el modelo de Held, dos tipos fundamentales de democracia basados en las ideas fundamentales de los pensadores sobre la democracia de lo que define al régimen, la representación y la participación, aunque el resto de las clasificaciones se definen como ramificaciones de las dos elementales.

En esta ponencia vamos a combinar ambas maneras de proceder, vamos a definir tres variables, pero no para definir la cercanía que se está de un tipo ideal único, sino para definir distintos tipos de democracia, que en este caso no van a ser dos elementales y cinco derivados, sino que serán todos elementales.

3. Una tipología de los sistemas políticos latinoamericanos.

No basta con analizar históricamente los sistemas políticos en América Latina, también se requiere identificar las tendencias actuales. Se necesita profundizar sobre los criterios que los autores subrayan al considerar la institucionalización de los sistemas políticos así como alejarse de la perspectiva normativa que los inspira, la cual presupone que los países se acercan o se alejan de un modelo democrático preestablecido. En contraste

nosotros proponemos una tipología de regímenes con ciertas características que se pueden clasificar efectivamente según su nivel democrático, pero que responden a diferentes variables que deben tomarse en cuenta para poder describir un sistema político.

Para construir dicha tipología tomo no solamente el sistema de partidos como tal en términos de estabilidad y coherencia, sino que acentúo con la misma fuerza la relación afectiva de los sujetos, ya sea de ciudadanos individuales, sectores o actores colectivos, con el sistema de partidos; a esta variable le doy el nombre de representatividad y consiste en la capacidad del sistema de partidos de traducir y exteriorizar las identidades, intereses y proyectos de la población, ya sea individual o colectivamente. La representatividad es definida por el grado en que la población considere que los partidos políticos abordan sus problemas y proyectos. Una población que considera que el nivel de representatividad es pequeño empieza a vislumbrar la posibilidad de aceptar un régimen no democrático pero que sea más eficaz para mejorar las condiciones de vida. Probablemente esa sociedad se abstendrá de participar en las elecciones, anulará el voto, votará en blanco o lo hará por los partidos que no llegan al congreso; este ha sido el caso en varios países de América Latina en algún momento de su historia reciente, lo cual significa que existe una población disponible para los líderes carismáticos o los movimientos de ruptura.

En lo que respecta a los grupos o actores políticos se encuentra una situación similar. Es necesario preguntarse si los grupos organizados o los sectores más importantes de la sociedad, se sienten representados políticamente: si los empresarios, los asalariados, los pobres y los marginados tienen partidos políticos que defienden sus intereses y que abren la posibilidad para que sus representantes lleguen a las instancias de poder y de decisión. Si la respuesta es negativa, es posible que el individuo o el grupo puedan poner en duda que las elecciones sean la única vía para decidir quién gobierna.

La otra variable a considerar para completar el panorama y construir la tipología es el nivel de organización de la sociedad civil, un tema clásico de la filosofía política y de la teoría de la democracia. Tocqueville consideraba que las “enfermedades” de la

democracia se curaban profundizándola, “democratizando” la democracia. En el ejemplo de Estados Unidos se dio cuenta de que el cimiento de la democracia era la organización de la sociedad civil (Tocqueville, 1981:278 tomo 1; Ibid.:278, tomo 2). Por su parte, Habermas piensa que la sociedad civil es una mediación necesaria entre el individuo y la sociedad política dado que no existe relación directa entre ambos. La sociedad civil es el medio en el que se expresan, se concentran y se dramatizan las demandas, los deseos y los proyectos de los diferentes grupos e intereses que conforman la sociedad; es la sociedad civil la que enuncia los problemas que el sistema político debe resolver, es una manera de asegurar y acrecentar la representatividad del sistema político (Habermas, 1997:394). Quiere decir que una sociedad civil organizada no hace más que delimitar el poder del Estado como pensaba Tocqueville, pero también funciona como un agente activo que no solamente participa en la vigilancia de los funcionarios del Estado, sino que media entre éste y los partidos políticos para poder expresar las demandas, intereses y proyectos sociales, siendo por este motivo importante que los partidos estén bien arraigados en la sociedad civil. Así, la organización de la sociedad civil puede resolver ciertos problemas profundos que ya se habían evocado antes: la rendición de cuentas y la delegación del poder.

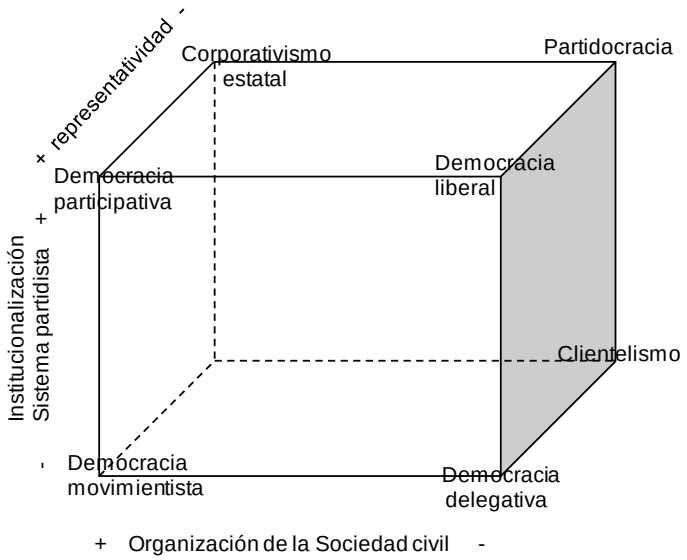
Finalmente, desde la perspectiva de la teoría de los movimientos sociales, la organización de la sociedad civil permite expresar los riesgos que no son tomados en cuenta por las instituciones o franquear los bloqueos de un sistema cerrado. Los movimientos sociales tienen la capacidad de exhibir los problemas de los actores emergentes que todavía no están representados en el sistema institucional o de obligar a un sistema muy cerrado a abrirse a los sectores marginados (Touraine, 1994:98).

Haciendo un esquema que incluya estas tres dimensiones -la institucionalización del sistema de partidos políticos, la representatividad y la organización de la sociedad civil- se obtendría un cubo con una configuración institucional diferente para cada vértice, es decir, siete diferentes tipos de sistemas políticos.[3] De esta forma, en lugar de un solo

[3] Uno de los vértices quedaría vacío puesto que existe una contradicción de términos si se considera un sistema político en el que los partidos políticos estén poco institucionalizados y la sociedad civil poco

tipo de configuración democrática o un solo modelo ideal, se tendrían al menos siete sistemas políticos que podrían considerarse democráticos en el sentido de que llevan a cabo elecciones, pero que se diferencian según la combinación de las variables mencionadas.

Tipología de los regímenes democráticos.



Es bastante claro que algunos tipos de sistemas políticos tienen democracias muy débiles que apenas reúnen las características mínimas de la democracia. Por otra parte es necesario agregar que este esquema define tipos ideales que no coinciden con ninguna configuración real de régimen político sino que es más bien un recurso heurístico que sirve para definir una tipología. Los sistemas reales se acercan en mayor o menor medida

organizada pero que sin embargo sea representativo. En última instancia podría considerarse que se trata de un régimen con una "democracia orgánica". En principio este sistema ideal está organizado sobre la base de cuerpos encerrados en ellos mismos, que representan grupos, naciones, etnias o tribus que se relacionan directamente con el gobierno y tienen poca comunicación horizontal entre ellos. Las decisiones y las elecciones son colectivas y se hacen al interior de cada grupo. Podría decirse que hay cierta tendencia a este tipo de organización política en el estado de Oaxaca en México o en algunos proyectos de organización de la sociedad en Bolivia, en donde la representación se hace de manera colectiva y no individual.

a estos tipos ideales y en general muestran características de varios de ellos; se encontrarían entonces con más precisión al interior del cubo que sobre sus aristas. Por último, el esquema integra parcialmente la temporalidad ya que los regímenes políticos particulares poseen una trayectoria específica al interior del cubo.

Si se toma el eje de la institucionalización del sistema de partidos, se obtendrían cuatro sistemas políticos con diferentes grados de representatividad y niveles de organización de la sociedad civil distintos. En uno de los vértices superiores del cubo se encuentra la democracia representativa y en el otro la democracia participativa, ambos con fuertes niveles de representatividad y de institucionalización de los sistemas de partidos pero con diferentes niveles de organización de la sociedad civil y por lo tanto, de la participación que ésta tenga en la construcción de la democracia.

En la parte posterior del cubo, también con elevada institucionalización del sistema de partidos, se encuentra un régimen de corporativismo estatal en el que los partidos (o el partido, como fue el caso de México) representan muy estrechamente a la sociedad en corporaciones organizadas desde arriba o al menos reconocidas por el Estados y sometidas a su poder y a sus reglas, como sucedió en la sociedad española durante el franquismo. El sistema tiene poca representatividad ya que las corporaciones representan intereses definidos desde arriba; si los intereses han sido definidos en las bases y tomados por la cúpula como interlocutores exclusivos (Schmitter, 1974), con el tiempo tienden a volverse rígidos y a burocratizarse de tal forma que poco a poco se va quedando fuera del cuadro una mayor parte de la población.

Otro tipo de régimen institucionalizado pero en donde la sociedad civil está menos organizada y que también es poco representativo es la partidocracia, basada en algunos partidos que crearon un cuadro que les permite mantenerse en el poder excluyendo a otros partidos e impidiendo la emergencia de nuevos actores, lo que conlleva a que haya cada vez más gente que no se sienta representada por el sistema. Una situación que se acerca a este sistema político es Venezuela antes de la llegada de Chávez, en donde existía un pacto entre los dos partidos dominantes para alternarse en el poder. De la misma forma el sistema político chileno, que se parece mucho a una democracia

representativa-liberal, tiene tendencias a la partidocracia gracias a que el sistema electoral binominal perpetúa las coaliciones que surgieron con la democratización pero que carece cada vez más de representatividad. El caso mexicano parece también acercarse a este tipo de sistema: el cuadro institucional fortalece a los tres partidos políticos que tienen un papel importante desde finales de los años ochenta, marginando poco a poco a los otros y dejándolos bajo el cuidado de la población.

En la base inferior del cubo se sitúan los tipos de régimen político con sistemas de partidos poco institucionalizados. Dos de ellos son poco representativos, uno con débil organización de la sociedad civil y el otro con una sociedad civil bien organizada. El primero de estos sistemas políticos está basado en el clientelismo y es de cierta forma el grado cero de la política por el hecho de que los partidos están poco institucionalizados, la sociedad civil poco organizada y el sistema es poco representativo. Las relaciones entre individuos y partidos políticos se basan en intermediarios o *"brokers"* que intercambian bienes y servicios por fidelidad política. Son sistemas de partidos muy volátiles en donde se facilita la creación de partidos y en los que la estructura de escrutinio incluye listas abiertas en las que proliferan partidos personalizados con fuerte arraigo local. De hecho, todos los sistemas políticos de América Latina son clientelistas en mayor o menor medida. De igual manera los partidos políticos en las democracias desarrolladas tienen un carácter clientelista, pero en estos casos el fenómeno se sitúa al margen del sistema mientras que en América Latina está en el centro del mismo.

El populismo, o como lo define O'Donnell, la democracia delegativa, es la imagen opuesta del clientelismo. Aunque está basada sobre relaciones similares a las de éste último (entre individuos atomizados y el gobierno o un partido), el populismo se caracteriza por el hecho de estar fundado sobre un liderazgo carismático con un nivel significativo de representatividad que se expresa de forma directa, sin intermediación; son los individuos como tales quienes tienen una relación afectiva con el líder que les garantiza a su vez bienes o servicios para mantener la fidelidad.

Un último tipo de sistema político es el de los partidos poco institucionalizados pero con una sociedad civil bien organizada, que tiene como consecuencia "natural" un

fuerte sustento en la movilización y la presión de los actores sociales sobre el gobierno ya que los partidos son muy débiles en relación con las organizaciones sociales y resultan poco útiles como mediadores. Estas democracias movilizadoras se caracterizan por tener organizaciones sociales arraigadas y creadas desde abajo o que se volvieron autónomas frente al Estado o los partidos que las crearon. En ciertos periodos de la historia argentina el peronismo jugó este papel, sobre todo cuando estuvo en la oposición. La situación actual en Bolivia se acerca también a esta situación: las organizaciones populares ejercen presión directa sobre el gobierno de Evo Morales. Finalmente, existe una tendencia hacia este tipo de sistema en México sin que sea totalmente predominante: una vía institucional de partidos políticos con el movimiento de López Obrador en paralelo que domina algunas veces el escenario político e impone sus perspectivas por medio de la presión de los movimientos sociales.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, Campinas, SP

ST 01: Teoria democrática contemporânea

Teoria democrática na encruzilhada: a democracia entre fatos e normas

Mauro Victoria Soares

Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Pernambuco

Teoria democrática na encruzilhada: a democracia entre fatos e normas[1]

Mauro Victoria Soares [2]
Universidade Federal de Pernambuco
http://lattes.cnpq.br/7443667559769132

Resumo: De acordo com Dryzek (2004), as concepções existentes no debate contemporâneo em teoria democrática poderiam ser avaliadas a partir do referencial oferecido pela "virada deliberativa", sendo possível então elaborá-las em termos de sua sustentação, oposição, assimilação ou qualificação em relação ao modelo deliberativo. A vertente que não participa dessa órbita é exatamente a concepção dominante entre os cientistas políticos dedicados à análise política empírica e comparativa, que encampa postura laudatória de um aparente triunfo do modelo minimalista de democracia, de caráter liberal, eleitoral, elitista e capitalista.

Caberia então à reflexão teórica confrontar esse modelo dominante. Em oposição a esse posicionamento, procuro defender uma visão deliberativa da democracia que busca identificar no aparato institucional da democracia constitucional mecanismos específicos de fortalecimento democrático, na tentativa de extrair dos problemas identificados tradicionalmente pela vertente minimalista um conjunto de questões que desafiam a possível inter-relação entre uma literatura dedicada ao estudo do funcionamento das instituições políticas e a reflexão teórico-normativa.

Palavras-chave: teoria democrática; democracia deliberativa; cortes constitucionais; representação política

---

[1] Comunicação apresentada no Seminário Temático "Teoria democrática contemporânea", no II Encontro Internacional "Participação, Democracia e Políticas Públicas", realizado de 27 a 30 de abril de 2015, em Campinas, SP.

[2] Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (DCP – UFPE)

I.

John Dryzek (2004) sugere, em ensaio temático sobre o estado da arte da teoria democrática, que a despeito da acirrada disputa acadêmica acerca dos múltiplos significados de democracia (expressa nos numerosos adjetivos empregados pela literatura para qualificar concepções específicas sobre o sentido do termo) a corrente contemporaneamente dominante nessa área é a democracia deliberativa. De acordo com esse raciocínio, as demais concepções do que seja democracia poderiam ser avaliadas a partir do referencial oferecido pela "virada deliberativa", sendo possível então elaborá-las em termos de sua sustentação, oposição, assimilação ou qualificação em relação ao modelo deliberativo. O próprio Dryzek (2000) já havia previamente devotado esforços em defender sua noção de democracia "discursiva" por confrontação com demais propostas que orbitariam, em sua maioria, em torno da ideia de deliberação pública.

Sugere-se então que a vertente que não participa dessa órbita, mas que é também identificável por contraposição à corrente deliberativa, é exatamente a concepção dominante entre os cientistas políticos dedicados à análise política empírica e comparativa, voltada ao estudo da dinâmica das instituições políticas e dos mecanismos de sua operação. Esta vertente "tradicional" tenderia a assumir uma postura laudatória de um aparente triunfo global do modelo minimalista de democracia, de caráter inequivocamente liberal, eleitoral, elitista e capitalista. Nessa medida, contribuiria para um discurso uniformizado quanto ao receituário necessário para a classificação dos regimes democráticos. A tarefa central da reflexão teórica contemporânea sobre democracia, no entanto, seria para o autor justamente confrontar esse modelo dominante, de forma a apontar suas vicissitudes e limites.

Ao buscar, nessa confrontação, enfrentar o desafio teórico de se avaliar a envergadura da corrente minimalista, a perspectiva crítica de Dryzek, todavia, opera sempre pela dissociação - que julga necessária - entre, de um lado, sua proposta de valorização das formas genuinamente reflexivas de deliberação (cuja principal sede são as redes associativas civis) e, de outro, o constitucionalismo liberal (com sua característica cristalização de interesses em direitos e normas presumidamente neutras). O caminho então adotado é o da crítica frontal às instituições liberais e à peculiar conformação que elas proporcionam ao desenvolvimento de formas democráticas de distribuição e controle da autoridade política. Essa postura de ataque ao constitucionalismo liberal não é nova e remonta, por exemplo, a Macpherson (1977).

Em oposição a esse posicionamento, procurarei defender uma visão deliberativa da democracia que busca identificar no aparato institucional da democracia constitucional mecanismos específicos de fortalecimento democrático. Essa empreitada não pretende sonegar o exercício teórico de crítica às limitações das instituições tradicionais da democracia liberal, particularmente aos seus déficits sistemáticos no que concerne à equalização política prometida pela ideia de cidadania. Ao contrário, tenta extrair de problemas identificados tradicionalmente pela vertente minimalista um conjunto de questões que desafiam a possível inter-relação entre uma literatura dedicada ao estudo do funcionamento das instituições políticas (liberais) e a reflexão teórico-normativa que aspira oferecer diretrizes para o aperfeiçoamento daquelas instituições.

II.

O desenvolvimento da Ciência Política como campo disciplinar autônomo vem contribuindo em larga medida para a compreensão de mecanismos decisórios e da lógica operativa das instituições, fornecendo variado instrumental analítico para a explicação de fenômenos políticos. A setorização decorrente da especialização analítica desse campo não pode, contudo, prescindir de avaliações teóricas que se proponham refletir – do modo multidisciplinar que caracteriza a própria disciplina - sobre o significado desses avanços e o alcance do conhecimento produzido.

No que segue, procurarei examinar o lugar da teoria política nesse campo maior que compõe a área de atuação da ciência política. Defenderei que cabe à teoria fornecer instrumental para a avaliação do conhecimento empírico provido pela análise política de perfil comparativo, oferecendo perspectivas que atentem para a realização do interesse público, a efetivação de direitos e a promoção da igualdade política – metas desejáveis na vida em sociedade e por isso indissociáveis do estudo da política. Esse parece ser, por excelência, o espaço de intervenção por excelência da chamada teoria democrática.

Como estabelecer essa relação entre o trabalho teórico e as pesquisas de cunho empírico? Um bom começo é pensar em que consiste esse trabalho teórico e qual o seu alcance. Ao discutir o papel da teoria política em face de sua derrocada nos anos 1950 e 60 – quando o avanço de estudos "comportamentalistas" (*behaviorism)* e sua pretensão de tornar o estudo da política uma ciência levam acadêmicos a decretar o "fim" daquela disciplina – Ball (1995) sugere que o diagnóstico de "morte" da teoria estava ao mesmo tempo certo e errado. Equivocava-se na medida em que a reflexão

sobre questões fundamentais à sociedade, como a justiça na distribuição dos deveres, a legitimidade da autoridade política, a distinção entre público e privado (denominadas "teorizações de primeira ordem") são inerentes à vida social e – como queria Berlin (1958) – permanentes.

Por outro lado, as chamadas "teorizações de segunda ordem" (o estudo sistemático do cânone, das obras referenciais na história do pensamento político) corresponderiam a uma dimensão da teoria política gradativamente suplantada frente aos desafios oferecidos pelo novo papel que a teoria começaria a ocupar quando de seu "renascimento" nos 1970.

A "ressurreição" da produção em teoria política na década 70 teria, ainda de acordo com o autor, sido favorecida por três fatores. Em primeiro lugar, pelo desgaste da empreitada de análise política dominada pelo propósito "positivo" da ciência política. Ao pretender reduzir o estudo da política à questão da estipulação do melhor método e de sua capacidade de oferecer explicações dedutíveis a partir de máximas sobre regularidades empíricas, as abordagens tributárias do positivismo tornaram-se objeto de crítica no âmbito da filosofia da ciência - mediante a denúncia de seu efeito "regulador" sobre a pretensão de uma ciência comportamental.

Em segundo lugar, ocorria um revigoramento da agenda política decorrente da crítica feita pelos novos movimentos sociais, insurgentes ao final da década de 60, que passaram a reivindicar pleitos transversais à temática do bom funcionamento das instituições públicas, em um cenário político no qual valores passaram a ser ostensivamente disputados. Por fim, um terceiro fator determinante da retomada da teoria política foi a publicação de "Uma Teoria da Justiça" por John Rawls (1971) e seu tratamento formal de questões político-morais relevantes – bem como o impulso que sua recepção e crítica acadêmicas promoveram à teoria política.

Da obra de Rawls e de toda a interlocução que se seguiu nas décadas posteriores, desenvolveu-se na academia uma progressiva consolidação da teoria política como subcampo específico da ciência política, com espaço próprio dentre os estudos diversificados dessa área maior, marcada pela multidisciplinaridade. O problema contemporâneo enfrentado pelo campo da teoria política em particular é que sua evolução e especialização funcional, embora tenha sido capaz de criar peculiares agenda e interlocução entre pares, nutre com a superespecialização o risco de um posicionamento sectário. Ao se decolar-se dos problemas políticos reais e não oferecer uma interpretação satisfatória da dinâmica da política e de suas instituições, os trabalhos teóricos tendem a perder relevância para o extenso âmbito da ciência política – por mais que seus expoentes continuem abrigados, nas universidades, em departamentos dessa seara.

A despeito desse aparente isolamento, as tarefas muitas vezes dissociadas levadas a cabo, de um lado, pelos estudos teóricos e, de outro, pelas investigações de caráter empírico, não podem ser feitas de forma satisfatória quando em apartado. Pois a rigor inexistem, no estudo da política, domínios compartimentalizados entre o trabalho normativo (reflexão sobre ideias, valores e crenças) e o trabalho empírico (descrição e explicação das regularidades políticas).

III.

O que teria contribuído para esse isolamento? De acordo com Waldron (2013) a produção em teoria política tem sido desde sua reviravolta dominada por apenas um dos três temas ao qual precisa se dedicar - a saber, pela reflexão acerca dos ideais e propósitos de uma sociedade boa. A temática da justiça e a profunda divergência quanto aos parâmetros válidos no estabelecimento da igualdade social e política, não obstante ser uma esfera prenhe de problemas teóricos indispensáveis para a compreensão da arena política, consiste em linha de pesquisa que responde apenas por uma parte da empreitada da teoria política.

A problematização e crítica dos "valores morais e políticos fundamentais que devem determinar o governo de uma democracia constitucional" (Rawls, 1993) ou da "autocompreensão moderna articulada na constituição de uma comunidade política que se expressa na relação complementar entre o direito e a moral" (Habermas, 1992) deixa de lado a preocupação com outros dois campos de questões relevantes: a) o das virtudes exigidas do comportamento padrão para que ideais como esses sejam possíveis (assim, por exemplo, na investigação de Putnam, 1993, quanto aos atributos cívicos necessários para uma operação eficaz das instituições políticas) e b) o das instituições específicas, processos e mecanismos que favoreçam a consecução desses mesmos ideais (como fazem, por exemplo, Lijphart, 1991 ou Shapiro, 2002).

A dedicação à compreensão dos processos e instituições políticas (temas como a legislatura, a separação de poderes, o judiciário, sistemas de governo, eleições e os demais mecanismos decisórios em uma democracia) vai além da reflexão sobre instituições idealmente desejáveis, que tradicionalmente vem sendo efetuada pela teoria política "normativa".

Waldron (2013) sugere, a respeito, uma lacuna entre a agenda desse grupo reconhecível (devotado à reflexão moral dos debates sobre justiça – questões de princípio) e uma agenda promissora de reflexão sobre os mecanismos e instituições que possam assegurar a realização dos parâmetros defendidos por aquele primeiro grupo já consolidado.

A importância da reflexão sobre as instituições políticas torna-se ainda mais proeminente diante do papel das mesmas em processar e direcionar as discordâncias disseminadas justamente quanto aos ideais sociais que devem ser realizados (estes são objeto permanente de controvérsia teórico-normativa). Cabe à reflexão teórica de caráter institucional contribuir para a investigação e oferta de meios e instrumentos hábeis para a efetivação daqueles bens maiores (dos quais comumente se ocupam tanto a academia quanto a sociedade)[3].

Uma tal guinada "institucionalista" de um braço da teoria política contemporânea não significaria, contudo, o descarte da reflexão propriamente normativa. As instituições devem ser alvo de reflexão teórica para além do valor pragmático que possuem na operação de sua função precípua (p. ex., a função decisória a que se destina um órgão governamental).

Elas acomodam valores e princípios que podem ser medidos não apenas por essa função imediata a que se destinam, mas também por seus resultados (a efetividade de uma política pública, p. ex.), bem como pelo impacto que causam no comportamento dos destinatários de seus efeitos (a capacidade de indução de uma norma, p. ex) e, em outro registro, pelo valor agregado que seu funcionamento oferece aos beneficiários diretos e indiretos (pense-se, p. e.x, a dignidade de um padrão de cidadania igual

[3] Esse raciocínio segue o mesmo caminho que a defesa que Shapiro (1996) faz de que a democracia deve ser compreendida como um "bem fundamental subordinado" à realização de metas sociais objeto de disputa política.

assegurada pelo Estado de Direito, pelo devido processo legal ou mesmo na vocalização e debate promovidos pelas instituições representativas).

Nessa perspectiva, as instituições não podem ser concebidas apenas como a resultante de um jogo de forças entre os agentes relevantes para sua consolidação. Elas acomodam expectativas e cristalizam direitos. Seu estudo, contudo, não pode se limitar à defesa "moral" de um determinado padrão justificável de ordem política (pense-se, p.ex., na sociedade bem ordenada elucidada por Rawls, 1971). A linha de reflexão teórico-institucional precisa, sobretudo, saber identificar os valores políticos que podem mediar as metas morais passíveis de fundamentação.

IV.

A fim de por à prova esse diagnóstico, propõe-se abordar duas questões que são objeto de preocupação simultânea da teoria política normativa e da teoria política positiva. A primeira delas diz respeito à tensão existente entre o princípio majoritário como expressão da autodeterminação do demos, de um lado, e os dispositivos contramajoritários de limitação daquela expressão (particularmente aqueles inscritos na Constituição). Discutir-se á tanto o papel do controle de constitucionalidade na proteção de um fundo normativo comum às democracias constitucionais (dilema de justificação) quanto os incentivos institucionais das cortes em operar segundo essa predeterminação (dilema de controle).

Em seguida, será problematizado o tema da representação política, apresentando-se sua valorização e diversificação de formatos que mobilizam o debate teórico normativo sobre democracia (pluralização de sentidos) de

um lado, e os dilemas de responsabilização dos agentes relevantes a que se dedica o enfoque teórico positivo (formas de accountability) por outro.

[CONTINUA]

Referências:

BALL, Terence (1995) Aonde vai a teoria política? *Revista de Sociologia e Política*, n. 23, novembro de 2004.

BERLIN, Isaiah (1958) Dois conceitos de liberdade. In: *Estudos sobre a humanidade: uma antologia de ensaios*. Trad. de Rosaura Einchenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2002

BOHMAN, James Survey article: the coming of age of deliberative democracy; *The Journal of Political Philosophy*, vol 6, n. 4; Oxford: Blackwell, 1998.

CHRISTIANO, Thomas Freedom, consensus and equality in collective decision making; *Ethics*, vol. 10, n. 1; University of Chicago Press; outubro de 1990

_____ (1996); *The Rule of the Many: fundamental issues in democratic theory*; Boulder: Westview Press

DAHL, Robert (1989); *Democracy and its Critics*; New Haven: Yale University Press

_____ (1989b) *A democracia e seus críticos*. Trad. de Patrícia F. Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DRYZEK, John S.; *Deliberative Democracy and beyond: liberals, critics, contestations*; Oxford University Press, 2000.

_____ Democratic Political Theory; in GAUS, Gerald F. e KUKATHAS, Chandram (eds.), *Handbook of Political Theory*. London: Sage Publications, 2004.

GAUS, Gerald F. (2003) *Contemporary Theories of Liberalism: public reason as a post-enlightenment project*; London: Sage Publications

GOSEPATH, Stefan (2001) Democracy out of reason?: comment on Rainer Forst's "Rule of reasons"; *Ratio Juris*, vol. 14, n. 4; Oxford: Blackwell Publishers; dezembro de 2001

GUTMANN, Amy e THOMPSON, Dennis (1996) *Democray and Disagreement*; Cambridge: Harvard University Press, 1997

LIJPHART, Arendt. Constitutional choices for new democracies. *Journal of Democracy*, vol. 2, n. 1, winter 1991

MACPHERSON, Crawford Brough (1977). *A Democracia Liberal: origens e evolução*. Trad. de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978

PUTNAM, Robert *et al.* (1993) *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Trad. de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009

RAWLS, John (1971) *A Theory of Justice (revised edition)*; Cambridge: Harvard University Press, 1999

_____ (1993) *Political Liberalism*; New York: Columbia University Press, 1996

SHAPIRO, Ian. *Democracy's Place*; Ithaca: Cornell University Press, 1996

_____ The state of democratic theory. In: Katznelson, Ira e Milner, Helen V. (eds.); *Political Science: the state of the discipline*. New York: Norton & Company, 2002

WALDRON, Jeremy. *Political* political theory: an inaugural lecture .*The Journal of Political Philosophy*, vol. 21, n. 1, março de 2013.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP).

Título: O que a teoria democrática de Joseph Schumpeter ainda pode nós ensinar?

Nome: Ronaldo Tadeu de Souza

Instituição: Universidade de São Paulo

2015

Introdução

Para boa parte da agenda de pesquisa em participação política, melhora da qualidade da representação e aprofundamento da democracia a teoria democrática de Joseph Schumpeter não responde mais aos parâmetros compreensivos sobre tanto ao que é a democracia, como ao o que ela deveria ser no que concerne aos valores. A teoria elitista da democracia de Joseph Schumpeter foi escrita em momento de transição e transformação dos regimes democráticos no ocidente após as convulsões políticas e sociais que ocorreram nas primeiras décadas do século XX. Parte significativa da compreensão de Schumpeter sobre a democracia não consegue mais apresentar padrões cognitivos para os pesquisadores da área de teoria democrática em geral e para os da área de participação política e políticas públicas. Ainda assim podemos nos questionar o que o conjunto da teoria democrática de Joseph Schumpeter ainda pode nos ensinar? Como as concepções expressas pelo economista e cientista social austro-americano podem nos atender no adensamento do entendimento tanto da democracia contemporânea, quanto das dificuldades de implementação e consolidação da participação política? Assim, a presente comunicação tem como objetivo e averiguar se as variáveis conceituais e os argumentos constitutivos da teoria democrática schumpeteriana possuem validade contemporânea no que diz respeito às possibilidades de participação política e de melhora na qualidade da democracia.

Posto o objetivo, podemos formular nosso problema investigativo da seguinte forma: é possível apropriarmo-nos da teoria democrática schumpeteriana como desenho heurístico, de sorte a verificarmos as condições efetivas da participação política nas democracias contemporâneas tal como estas estão estabelecidas quanto à sua formação e operatividade cotidiana? Para atender ao objetivo proposto e executar o problema de investigação que formulamos a comunicação apresentará o seguinte desenvolvimento: 1) expor brevemente as variáveis e os argumentos constitutivos da teoria democrática de Joseph Schumpeter – este primeiro desenvolvimento podemos designá-lo de *analítica schumpeteriana*; 2) apresentar alguns diagnósticos acerca da situação da democracia contemporânea, neste desenvolvimento proponho debater o

dossiê da *Revista Lua Nova* nº 89 (2013) sobre a situação e os obstáculos para a participação e o aprofundamento radical da democracia, junto a este dossiê mobilizo os trabalhos recentes de Peter Mair e Bernard Manin sobre partidos políticos e democracia e democracia do público respectivamente, de modo a complementar nosso diagnostico e compreensão da democracia contemporânea – podemos designar este segundo desenvolvimento de o *espectro de Schumpeter*; 3) feito isto recolheremos as variáveis que constituem a teoria democrática schumpeteriana e diante dos resultados apresentados pelo diagnóstico do segundo desenvolvimento abordaremos as "contribuições" que a teorização de Joseph Schumpeter pode oferecer à agenda de pesquisa em participação política, bem como apresentaremos com base no mesmo diagnóstico do segundo desenvolvimento os equívocos do economista e cientista social austro-americano que devem ser colocados em suspensão pelos pesquisadores – designamos este momento de a *eficiência do método schumpeteriano* e 4) por fim na conclusão gostaria de apresentar algumas reflexões teóricas a respeito da relação entre democracia elitista-schumpeteriana e a democracia participativa – podemos nomear esta reflexão de *excurso para a democracia radical*.

Uma última observação pode ser feita sobre o caráter e a natureza desta comunicação e sua proposta investigativa. Esta comunicação não pretende reivindicar, normativamente, o legado teórico de Joseph Schumpeter. Postura assim não guardaria respaldo na proposta do grupo de trabalho teoria democrático contemporânea, que tem como intuito a problematização dos aspectos mais complexos da participação política e de melhora da representação. O objetivo que estou perseguindo é transfigurar a teoria democrática schumpeteriana em uma analítica schumpeteriana, de modo a potencializar tudo o que já vem sendo pesquisado, escrito e divulgado pela literatura especializada sobre a participação política e seus desdobramentos democráticos.

A analítica schumpeteriana

Como exposto na introdução deste escrito nosso objetivo é verificar no que a teoria democrática de Joseph Schumpeter pode melhorar a compreensão da ciência política sobre a democracia e as condições de seu aprofundamento qualitativo e da participação política. Ou se sua teoria do processo democrático não responde mais às exigências para o avanço da democracia, e da participação dos cidadãos na política decisória. O primeiro passo então configura-se como um exercício analítico, que dizer expor as principais variáveis da teoria schumpeteriana da democracia: em outras palavras o que Schumpeter apreendeu como a dinâmica da democracia. Assim, a analítica schumpeteriana é forjada a partir de dois elementos: o do processo democrático e do funcionamento da máquina democrática de governo.

A teoria do processo democrático desenvolvida por Joseph Schumpeter apóia-se essencialmente no pressuposto de que o eleitor possui limitações em sua capacidade de decisão; nos termos do próprio Schumpeter decisão eficiente dos problemas constitutivos da política público-estatal. Em termos argumentativos o economista e cientista social austro-americano separa (as decisões) dos negócios públicos em dois níveis de tomada de decisão e de interesse do eleitor. Os negócios públicos locais e negócios públicos de longo prazo (SCHUMPETER, [1942] 1961, p. 316 e 317). Um aspecto importante da teoria democrática de Joseph Schumpeter, e que seus leitores, tanto os que aderem a ela como seus críticos, não atentam com profundidade é que ela não argumenta que o eleitor não tem capacidade intelectual de tomar decisões políticas. É que, e voltando à nossa teorização, o eleitor vive em termos práticos e cognitivos cercado pelo seu cotidiano. Isto implica dizer que o eleitor, ou o cidadão comum, possui racionalidade político-comportamental exclusivamente quando se defronta com questões locais e com questões que se referem diretamente à sua vida cotidiana – trabalho, família, amigos, lazer são algumas expressões desse cotidiano. Joseph Schumpeter destaca ainda que mesmo que lidasse com questões e assuntos locais o eleitor apresenta uma reduzida capacidade de decisão: tanto em termos de disposição, como em termos de

responsabilidade (Idem). Mesmo os problemas que por ventura comprometeriam sua vivência cotidiana local dado que ocorressem em sua cidade ou município o eleitor comum dá de “ombros com indiferença diante de práticas” que dizem respeito à “administração pública local” (Idem). Para Schumpeter, na medida em que o eleitor distancia-se das preocupações privadas da família e de seu círculo íntimo de amigos mais seus juízos de longo prazo perdem em discernimento lógico e racional. Mas há um aspecto subjacente a esta argumentação de Schumpeter: o problema do Estado e suas implicações sobre a representação política. Voltemos ao capítulo 20, *Equacionamento do problema*, para melhor explicarmos nossos pressupostos. Se, o eleitor comum não possui racionalidade de longo prazo e age com lógica e senso de responsabilidade apenas ao se defrontar com assuntos de seu interesse imediato, de suas circunstâncias imediatas cognitivas, significa dizer que o sentido de racionalidade de longo prazo expressa questões estatais de magnitude e intensa latitude. Para a teoria democrática de Joseph Schumpeter – é sobre questões do Estado nacional que o eleitor não possui racionalidade de decisão. E mais: poder-se-ia argumentar que o corpo representativo legal da nação fala em lugar do homem-eleitor-cidadão comum, mas nos termos e na teorização de Schumpeter, ao contrário dos “povos” das colônias que se reuniram nos *congressos constitucionais americanos* de 1774, o povo como entidade coletiva não possui personalidade jurídica, de modo a formar uma estrutura institucional que fizesse a mediação legal-efetiva entre o povo mesmo e as decisões do Estado nacional. Os parlamentos concretamente existentes são para Schumpeter “órgão[s] do Estado, exatamente como o governo ou um tribunal de justiça” (Idem, p. 303). Assim, a teoria do processo democrático necessita de homens com distinção para conduzir este mesmo processo democrático de governo. Dessa forma a teoria da liderança: deve ser aceita em toda teorização da dinâmica constitutiva da vida democrática. Antes de abordarmos o funcionamento da máquina que conduz o processo democrático, nossa analítica schumpeteriana, necessita expor o que conforma a própria máquina democrática. Visto que o objetivo deste escrito é confrontar as elaborações schumpeterianas e colocá-las diante das produções recentes sobre os problemas da democracia, de sorte a melhorar

nossa compreensão dela própria e as condições e possibilidades da participação política efetiva do cidadão comum, é preciso neste contexto empreender seleção cuidadosa dos componentes da máquina de governo democrático – tal como Schumpeter a entende. Das sete afirmações que Schumpeter apresenta na construção da máquina democrática apenas a segunda, terceira e quarta são de caráter teórico relevante[1] para nós. O que encontramos nelas? Na segunda afirmação Schumpeter diz que em todas as formações de governo democrático o mecanismo constitutivo opera tendo como núcleo ativo a liderança política, em outras palavras, não é possível refletir sobre o processo democrático senão compreendendo a vontade do eleitorado como que produzida pela competição entre a liderança política (SCHUMPETER, [1942] 1961, p. 328 e 329). Disso se segue a terceira afirmação de que as vontades coletivas não deixam de existir, ou são negligenciadas pela máquina democrática: ocorre que as disposições do eleitorado são alteradas por fatores políticos da competição eleitora e perdem a independência que a teoria clássica da democracia entendia que possuía (Idem). Claro está que não é factível formular qualquer raciocínio político dissociado da função da publicidade e da propaganda política. Estas são peças complementares e imprescindíveis da máquina do processo democrático. Dessa forma, Schumpeter argumenta, e aqui sua quarta afirmação, que a conformação do sistema de competição eleitoral uma vez assentado na combinação entre liderança (e seus auxiliares) e disposição do eleitorado produzida (pela publicidade e a propaganda) revela-se como “desleal, fraudulenta ou [de] limitação da concorrência” (Idem, p. 330). A máquina que dinamiza o processo democrático está assim estruturada: liderança (ou líder ativo), produção da vontade no eleitorado em termos de organização e estímulo e competição limitada ou imperfeita. Podemos passar agora para o funcionamento da máquina democrática – o outro elemento da analítica schumpeteriana.

[1] As outras quatro afirmações de Schumpeter são: 1) (primeira) a própria definição do governo democrático por contraste a outros regimes políticos, como as monarquias parlamentar constitucional; 2) (quinta) a relação entre liberdade individual e democracia; 3) (sexta) a possibilidade de o eleitorado controlar a liderança reelegendo-os ou não; 4) (sétima) e a distinção entre vontade do povo e a vontade da maioria.

Descrevendo o funcionamento da máquina democrática Joseph Schumpeter recorre ao modelo parlamentarista inglês. O primeiro movimento de funcionamento da máquina que da vida ao processo democrático é formar o governo; “eleger o primeiro-ministro e, em seguida, votar a lista de ministros por ele apresentada” (SCHUMPETER, [1942] 1961, p. 333). Essa é a função do parlamento, decidir que será o primeiro-ministro – mas o parlamento não está independente em sua decisão. O sistema parlamentar toma a decisão “antes pela aceitação do que pela iniciativa” (Idem, p. 337). A rigor o líder do partido, ou sua principal figura, impõem sua disposição aos seus correligionários. Aqui o partido está subsumido ao que Bernard Manin chamou de principio de distinção (MANIN, 2002). É claro que o parlamento não se restringe à formação do governo na aceitação-escolha do líder. O parlamento é responsável por empreender medidas administrativas, na medida em que, uma de suas funções é votar as leis orçamentárias do governo. Vale dizer; o funcionamento da máquina político-democrática só tem efetividade quando a função administrativa do governo é aprovada pela liderança parlamentar – quando “o orçamento transforma-se em lei” (SCHUMPETER, [1942] 1961, p. 339). Posto desta maneira Schumpeter introduz um dos temas fundantes da ciência política: os partidos políticos. A plataforma sob a qual atua a liderança política e seus auxiliares no parlamento, são os partidos políticos. Se, democracia no conjunto da analítica schumpeteriana encerra em competição eleitoral pelo voto do eleitor comum, então isto implica que “o primeiro e mais importante objetivo de todos os partidos políticos é derrotar os demais e assumir ou conservar o poder” (Idem). Com efeito, na batalha diária os partidos políticos não apenas procuram influenciar o eleitorado, eles também procuram manejar e administrar os projetos de lei e propostas de políticas publicas que ameaçam sua liderança política e de governo. Evitar que o princípio de distinção se transfira para outra liderança e seus acólitos é o núcleo referencial de todo partido político – batalhar e derrotar “inimigos” são seus predicados. Disso derivam-se duas consequências do funcionamento da máquina do processo democrático. Primeiro, a máquina política de posse do partido político, sendo este personificado na figura de distinção do líder, terá que atuar prevendo a competição eleitoral futura, ou seja,

a batalha com outros partidos políticos e seus líderes deixa de tratar de certos problemas colocados na arena parlamentar pela oposição[2], ou mesmo por carreiras políticas competidoras no interior da organização partidária dos próprios líderes de posse da máquina (SCHUMPETER, [1942] 1961, P. 342). Segundo, o efeito imediato disto é que a atenção às necessidades básicas da sociedade (do povo em especial) dá-se por efeito incidental do funcionamento da máquina do processo democrático: a luta competitiva pelo poder e cargos é a inversão mesma de toda compreensão da intencionalidade com vistas ao bem público. Edmund Burke acreditou que o partido político reunia "um grupo de homens que tenciona em promover o bem publico baseado no principio comum" (Idem, p. 344). Por último podemos terminar este ponto com uma longa passagem de Schumpeter, peço a licença do leitor:

> O partido é um grupo cujos membros resolvem agir de maneira concertada na luta competitiva pelo poder político. Se não fosse assim, seria impossível aos diversos partidos adotar exatamente, ou quase exatamente, os mesmos programas. E isso acontece, como todos sabem. Partido e máquina eleitoral constituem simplesmente a reação ao fato de que a massa eleitoral é incapaz de outra ação que não o *estouro da boiada*. Representam, por conseguinte, uma tentativa de regular a luta eleitoral da maneira exatamente semelhante à que encontramos nas associações patronais de comércio. A psicotécnica [...] da propaganda partidária, *slogans* [...] não constituem, pois

[2] Este é um dos problemas para a melhoria da democracia em termos substantivos e participativos como bem demonstram os estudos de Peter Bachrach e Morton S. Baratz. Em que afirmam que os bloqueios à democracia substantiva e participativa ocorrem por sem que a elite ou os líderes políticos exerçam qualquer tipo de ação política mais claramente deliberada para restringir a democracia ao seu mecanismo procedimental. Eles simplesmente podem não tomar decisões. E isto em diversas modalidades do jogo político: não apresentando questões relevantes; discutindo questões que podem rivalizar com determinadas demandas sem que isso apareça como restrição da questão principal; adiando decisões ou ainda exercendo influência política indireta. Ver sobre isto: Peter Bachrach and Morton S. Baratz, *Decisions and Nondecisions: an analytical framework*, American Political Science Review, v. 57, nº 3; Peter Bachrach e Morton S. Baratz, *Duas Faces do Poder*, Revista Sociologia e Política, v. 19, vº 40.

> acessórios, mas a própria essência da política. Da mesma maneira, o chefe político (Idem, p. 344).

Expus, então, o que estou chamando de analítica schumpeteriana. Esta é conformada pela teoria do processo democrático e pelo funcionamento da máquina que conduz este mesmo processo. Não se trata de aceitar as teses de Joseph Schumpeter[3], o que nos é mais proveitoso é destituir as elaborações que expomos acima de todo seu conteúdo normativo. Schumpeter insiste que sua teoria democrática funda-se na compreensão realista do processo de formação do governo; mas a articulação de suas variáveis mais importantes, e, o grau de intensidade que ele as formula e expõe as dota de estrutura normativa, quase que inconteste. Não é este o objetivo deste escrito. É possível apropriar-se de Schumpeter e a teoria do processo democrático ele erige: como uma analise espelhada – do processo de formação de governo sustentado pelo funcionamento da máquina política. Cabe para Schumpeter, aproximativamente, o que Jacob Peter Mayer disse sobre os escritos políticos de Max Weber[4]: podemos verificar através de sua teoria democrática a analítica estrutural de funcionamento da democracia a partir de meados do século XX. Qual a validade desta analítica democrática? A isso tenta-se responder à frente.

O espectro schumpeteriano

O espectro schumpeteriano pode ser definido como a presença da analítica schumpeteriana nas abordagens mais recentes da democracia contemporânea e seus problemas. Deixe-me qualificar um pouco melhor esta afirmação. Ao afirmamos que existe nas teorizações contemporâneas sobre a democracia a presença da analítica schumpeteriana, não estamos afirmando que os pesquisadores recentes sobre as condições contemporâneas da democracia corroboram as proposições do teórico austríaco. Estamos dizendo, isto sim, que

---

[3] Que estão contaminadas pelo seu conservadorismo e mentalidade elitista, típico de um intelectual formado na cultura vienense das primeiras décadas do século XX. Ver sobre isto, Richard Swedberg, *Schumpeter: a biography*, Princeton University Press, 1991.

[4] Jacob Peter Mayer dentre outro motivos pretendia em seu estudo sobre Weber e a política alemã verificar de como os escritos políticos do sociólogo refletiam as estruturas históricas da política alemã entre os anos de 1880 e 1920. Ver Jacob Peter Mayer - *Max Weber e a Política Alemã*,UNB, 1985.

por um lado existem aspectos que os críticos dos obstáculos à democracia mais qualitativa enfatizam que estão presentes na teoria democrática de Joseph Schumpeter; por outro lado existem intervenções no debate acadêmico contemporâneo que “ressaltam” pontos fundantes de funcionamento da máquina política democrática apresentados por Joseph Schumpeter. Quanto aos primeiros podemos verificá-los no estudo recente de Nadia Urbinatti e Alessandro Pinzani – os segundos ganham expressão em artigos de Bernard Manin e Peter Mair. Vamos começar pelos principais argumentos de Nadia Urbinatti em *Da democracia dos partidos ao plebiscito da audience*.

O diagnóstico de Nadia Urbinatti concentra-se na personalização da política como característica mais importante das alterações porque passa as democracias contemporâneas (URBINATTI, 2013, p. 86). Quer dizer, a democracia de partidos – que vigorou em boa parte do governo representativo no século XX[5] – enfrenta na avaliação de Urbinatti considerável declínio. (Não é demais afirmar que paralelo ao declínio dos partidos políticos e por extensão do parlamento, ocorre o fortalecimento do Executivo: a ampliação da estrutura material do poder político do Estado-nação (Idem)). Ou seja, a erosão do partido-organização (Idem, p. 87) nas democracias contemporâneas significa um adensamento das personagens políticas mais distintas e o espaço em que estas atuam por definição, o Executivo. Com o enfraquecimento do partido como organização política – surge o que Nadia Urbinatti chama de partido esponja (Idem, p. 89). Na definição de Urbinatti o partido esponja atua sempre na construção estratégica de consensos. Sua transformação organizacional para um partido que profissionaliza sua estrutura de sondagens na busca e formação incessante do eleitor médio, é um dos problemas analisados por Urbinatti que mais tem instigado os pesquisadores na sociologia e na ciência política. Os desdobramentos deste fenômeno, complexamente, combinado entre declínio dos partidos políticos, robustez do Executivo em detrimento dos próprios

[5] O início do declínio dos partidos ao longo do século XX foi primeiro identificado com consistência teórica por Otto Kirchheimer em seu clássico estudo sobre os partidos políticos em transformação dada as alterações sistêmicas das sociedades industriais. Kirchheimer teorizou a passagem do *partido de classe* ideologicamente estruturado na sociedade para o *partido cath-all*. Ver Otto Kichheimer, *As Tranformações dos Sistemas Partidários da Europa Ocidental*, Revista Brasileira de Ciência Política, nº 7, 2012.

partidos e do parlamento e a passagem do partido organização párea partido esponja – em breves palavras a personalização da política; são dois de acordo com a análise de Urbinatti. Primeiro, a consolidação do corpo oligárquico (Idem) e a teatralização do jogo político-democrático (Idem, p. 93). Quanto ao primeiro ponto Urbinatti não oferece muito ao seu leitor. Mas o que ela nos diz sobre a teatralidade da política democrática contemporânea?

A teatralidade que Nadia Urbinatti nos apresenta possui três momentos. Primeiro, a teatralidade inicia-se com a própria centralidade da democracia de audiência. Na qual transita-se da vontade política do eleitor para a preponderância do ocular; enquanto na democracia de partidos a ação política se dava a partir da deliberação e da decisão, na democracia de audiência a observação estática e a candura do povo é estimulada (URBINATTI, 2013, p. 91). No segundo momento da teatralização da política na democracia de audiência, o fenômeno descrito por Nadia Urbinatti é o da lógica de venda – (o que o historiador Perry Anderson chamou de berlusconização da política[6]). Assim, quanto mais a personalização da política se agrava na esteira de declínio dos partidos políticos, quanto mais a prevalência dos profissionais da comunicação e dos especialistas em marketing (político) sobre o corpo de discussão parlamentar torna-se mais forte e irrefutável. Alem disso, quando a personalização e a política da audiência ganham em projeção em relação à democracia de partidos e a deliberação por ação e vontade a situação da política em geral adquiri caráter de espetacularidade e de emotividade moral: a figura do líder e sua vida se lançam para a arena política, de modo que a junção de comportamentos simbolizados com elementos de moralização (estética) se sobrepõe à formulação de políticas substantivas e programáticas[7] (Idem, p. 100 e 101). Com isto, o terceiro momento da teatralidade, a democracia de partidos passa a ser a democracia da expectativa produzida por especialistas de marketing na pessoa do notável – a imagem do candidato-notável solapa toda a

[6] Ver sobre a berlusconização da política o excelentíssimo artigo de Perry Anderson, *Berlusconização da Política: Corrupção, espetáculo, manipulação do sistema eleitoral e outros ingredientes da crise democrática na Europa* traduzido no Brasil na Revista Piauí, nº 95 agosto de 2014. Não por acaso Berlusconi é figura que aparece no escrito de Urbinatti.

[7] Não é ocasional a excessiva preocupação nas campanhas eleitorais com a vida pessoal dos candidatos e seu aspecto moral.

referencia aos programas e à possibilidade de democracia mais qualitativa e próxima do cidadão. Diz Urbinatti:

> Na democracia por meio de partidos, a imagem do candidato não tomava o lugar das expectativas futuras dos eleitores como acontece na democracia plebiscitária [de audiência], em que as eleições estão centradas na imagem do candidato e a referência aos programas e às plataformas políticas é quase irrelevante (URBINATTI, 2013, p. 103).

Ainda quanto ao espectro schumpeteriano na vertente crítica vejamos um pouco a relação mais específica entre tecnocracia e democracia na intervenção teoria de Alessandro Pinzani. Em *Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas*, Pinzani problematiza a relação entre participação popular e sociedades democráticas complexas (PINZANI, 2013, p. 137). Tratando do cenário da crise econômica de 2008, Alessandro Pinzani demonstra que o debate colocado estava direcionado em saber quais as possibilidades de participação ativa dos cidadãos na política diante da difícil situação econômica européia, pois esta exigia medidas altamente complexas e de natureza excessivamente técnica para a correção dos desequilíbrios financeiros e fiscais (Idem, p. 150). Com efeito, o saber técnico da ciência impessoal econômica projeta-se na cena política e subsume os discursos da participação popular democrática. Por fim a democracia política deixa de ser um horizonte a ser buscado – e o homem político passa a orientar-se pela lógica do "saber especializado dos experts" e a participação ativa do cidadão defronta-se com a resistência da elite tecnocrática e seus mecanismos impessoais de tomada de decisão (Idem, p. 160).

A outra figura do espectro schumpeteriano está presente em autores que, conscientes ou não, ressaltam aspectos importantes do funcionamento da maquina que conduz o processo democrático como Schumpeter a descreve. Os cientistas políticos Bernard Manin e Peter Mair, quando enfatizam que malgrado suas transformações estruturais e organizacionais, que alguns críticos

compreendem como a expressão de seu declínio como é o caso de Nadia Urbinatti que demonstramos a pouco, os partidos políticos ainda são atores políticos imprescindíveis para a democracia, eles estão advogando pressupostos da teoria democrática schumpeteriana. É certo que a teorização sobre a função dos partidos políticos na democracia competitiva é incipiente em *Capitalismo, socialismo e democracia*, mas é certo, também, que eles não forma desprezados: são peças componentes de funcionamento da máquina democrática schumpeteriana. Em seu *A democracia do público reconsiderada* Bernard Manin procura corrigir elementos de seu já clássico livro na área de ciência política: *Princípio do governo representativo*. Aqui Manin ao expor as transformações do governo representativo apontava para a "substituição" da democracia de partidos pela democracia do publico, naquele Manin procura recuperar a o papel vital dos partidos políticos nas democracias contemporâneas – ainda. Mobilizando uma série de pesquisas recentes sobre a relação entre democracia, partidos políticos e o grau de fidelidade do eleitor para com estes, Manin aceita, em certos aspectos pontuais, a percepção que aponta para a erosão da fidelidade partidária e o declínio dos vínculos partidários autodeclarados (MANIN, [2012] 2013, p. 116). Entretanto, Manin assevera que "os partidos não perderam força e continuam a ser atores centrais: [da] política parlamentar e [das] campanhas eleitorais" (Idem, p. 117). Assim, os partidos políticos são, a princípio, os mais significativos agentes estruturadores da arena parlamentar. Ainda que tenha havido a personalização da política, o fato de que a personalidade do líder do partido ganha projeção sobre a dinâmica das democracias, a formação de governos necessariamente passa pelas organizações partidárias. Vale dizer – os partidos são as forças que concentram as escolhas dos cidadãos nas eleições parlamentares (Idem, 118). Poder-se-ia argumentar que esta assertiva de Bernard Manin ocupa-se apenas do arranjo externo das instituições parlamentares: mas que interno ao mecanismo de governo e de tomada de decisão os partidos não exercem mais funções de relevo político. Isto não é o que Manin nos apresenta. Recorrendo a pesquisas sobre a dinâmica interna dos parlamentos ele sustenta que a atuação dos lideres políticos e de personalidades de destaque na arena parlamentar passa pelas

organizações partidárias. O ponto de Manin é identificado, via estudos que mobiliza, na disciplina de votação partidária em questões importantes (Idem). Deve-se tal fenômeno: o fato de que os políticos (deputados, senadores) são eleitos “sob legendas partidárias” (Idem). Com efeito, a disciplina e a coesão partidária na estrutura da tomada de decisão na arena parlamentar ainda fazem dos partidos políticos peças imprescindíveis da maquina democrática. As campanhas eleitorais são o outro setor da democracia contemporânea que os partidos, ainda são atores insubstituíveis para Manin. O que ele nos chama a atenção é que interpretar a presença de especialistas de propaganda e marketing político nas campanhas eleitorais como sinal de enfraquecimento dos partidos é não estar atento para o fator que importa verdadeiramente. É que os recursos empregados nas campanhas eleitorais no pagamento e contratação de profissionais da comunicação – demonstram isto sim a vitalidade e os interesses dos partidos políticos como atores da democracia (Idem, p. 119). Não são as campanhas construídas pelos profissionais e especialistas de propaganda política que contratam e utilizam os partidos: são estes que contratam aqueles no interesse de batalhar com outros partidos que empreendem a mesma dinâmica de competição eleitoral. E mais; os partidos políticos, dada a relativa erosão dos vínculos partidários, o que significa dizer que parcelas do eleitorado estão à disposição para novas filiações partidárias (ou mesmo para filiações *ad hoc*), são agora obrigados a utilizar todos os seus recursos organizacionais para construir seu eleitorado. Agora “cada partido constrói de fato seu público-alvo” (Idem, p. 120). A abordagem de Peter Mair é similar e complementar à de Bernard Manin. Brevemente, vejamos o que ela nos oferece.

Em artigo publicado no periódico *Análise Social*, Peter Mair se propõe a repensar a relação entre partidos políticos e democracia destacando as funções primordiais que eles ainda cumprem nas democracias contemporâneas. Enquanto que Bernard Manin exercita suas hipóteses na chave interpretativa dos partidos políticos como atores constitutivos da representação como podemos verificar acima, Peter Mair oferece tratamento mais especifico da questão – pode-se dizer técnico da função dos partidos hoje. Mair apresenta uma diferenciação importante para refletirmos sobre as condições de

funcionamento das maquinas democráticas vigentes. Ele oferece a interpretação dos partidos como que possuindo dois momentos: o partido político como ator da representatividade e partido político como ator da organização procedimental dos governos eleitos (MAIR, 2003, p. 278). A perda cognitiva desta diferenciação na literatura especializada, de acordo com Mair, se deve a um modelo de compreensão normativo sobre a atuação dos partidos políticos na cena democrática (Idem, p. 282). Não se percebeu a passagem funcional dos partidos de agregadores de interesse na (e da) sociedade civil para a de organizações que precisam necessariamente tomar decisões na conformação de lei e na administração governativa – ambos como pontos constitutivos da máquina estatal. Os aspectos que Peter Mair nos apresenta para entendermos os partidos políticos como cumprindo atividades procedimentais são dois. O primeiro refere-se aos partidos como as únicas estruturas formais que possuem capacidade institucional e organizativa de recrutar líderes para a competição eleitoral e após a formação de governos selecionar funcionários de confiança para ocupar cargos públicos (MAIR, 2003, p. 284). O segundo aspecto destacado por Mair em seu estudo é que os partidos desempenham responsabilidades importantes e difíceis de serem substituídas, no que concerne à organização procedimental do trabalho parlamentar. Isto ocorre em dois níveis: no nível da arena de negociações na conformação de coligações, a capacidade prática dos partidos em barganhar, de sorte que sem este procedimento o governo compromete sua permanência na máquina estatal e no nível mais técnico-parlamentar, na qual os partidos são peças fundamentais na mecânica de "funcionamento das comissões legislativas e nos acordos diários sobre a agenda legislativa" (Idem, p. 285). Em alguma palavras pode se dizer que: "assim como os partidos mudaram da sociedade para o Estado, as funções que estes desempenham, e se espera que desempenhem, mudaram de uma acção principalmente *representativ*a para um acção principalmente *governativa* [procedimental]" (Idem). Precisamos agora testar a analítica schumpeteriana diante das abordagens que acabamos de oferecer: devemos colocar a teoria democrática de Joseph Schumpeter frente ao espectro schumpeteriano.

Testando a analítica schumpeteriana

A analítica schumpeteriana nos demonstra um ponto importante para os que procuram, dito vagamente e sem muita precisão conceitual e teórica, o aprofundamento da democracia com vistas à maior participação da sociedade civil. A distinção entre a capacidade cognitiva do cidadão em tomar decisões em nível local e privado e em nível nacional e estatal. Este pode-se dizer, é o primeiro elemento do processo democrático que Schumpeter disponibiliza para seus leitores. Mais uma vez: o cidadão típico não possui capacidade para tomar grandes decisões políticas e por isso a inevitável competição entre líderes políticos que ao serem selecionados na disputa dos votos formarão o governo e tomarão decisões políticas de longo prazo e de amplo impacto estatal. Referimo-nos já ao padrão normativo da democracia schumpeteriana[8], ou seja, nosso autor não restringe seu escrito à modelagem descritivo-realista do processo democrático – ele tem proposições intensamente prescritivas. Mas podemos dialogar com seus pressupostos e orientarmos nossos problemas, no quadro de referência que separe decisões político-estatais que repercutirão cedo ou tarde na vida dos cidadãos de maneira mais problemática. Esta questão aparece tanto no espectro schumpeteriano crítico de Alessandro Pinzani, como co espectro que ressalta, sem intenção, os elementos constitutivos da teoria democrática de Joseph Schumpeter, nos referimos aqui a Peter Mair. Ao criticar a transformação do homem político em técnico, que é dotado de conhecimento específico sobre política econômica e por isso as decisões mais complexas do governo devem ser deixadas sob sua responsabilidade (tecnocrática) em detrimento efetivo da participação popular Pinzani está nos colocando, por outro prisma, diante do problema schumpeteriano por excelência: mesmo em assuntos que envolvem capacidade cognitiva técnica e complexa devemos exigir a participação política dos populares ou não? É preciso estar atento para um aspecto – se, assumirmos que os problemas são técnicos, para sua solução necessitaremos da tecnocracia e, por conseguinte não teremos democracia mais qualitativa e participação

[8] Sobre o aspecto normativo das teorias democráticas elitista, inclusive a de Joseph Schumpeter ver, Jack L. Walker, *A Critique of the Elitist Theory of Democracy*, American Political Science Review, v. 60 nº 2.

política mais efetiva. Agora se admitirmos que antes de problemas técnicos, que demandam tomadas de decisão “acurada” dos experts, estes problemas estão antes de tudo ligados ao cotidiano dos populares, e neste passo não são mais problemas técnicos – então a participação política efetiva e a democracia qualitativa ganha em legitimidade e vigor. Por outro lado, a teoria democrática schumpeteriana pode ser identificada na compreensão de Peter Mair sobre a transformação-transição dos partidos de agentes de representação dos interesses da sociedade civil em agentes da organização procedimental; aqui o que ocorre é a corroboração do ponto que estamos estudando. A separação dos líderes políticos da vontade dos eleitores. É este um dos sentidos atribuídos a Schumpeter ao fato de que há diferenças importantes entre agir no âmbito local e agir no âmbito da maquina estatal, com mediação dos partidos políticos. Importa afirmar também, que a separação entre partido de representação e partido de procedimento guarda similaridade com a discussão de Schumpeter a respeito da batalha dos partidos uma vez formado o governo: partidos procedimentais querem conservar o poder e só incidentalmente sua natureza procedimental resulta em função social-representativa. Com efeito, os partidos procedimentais são bloqueios institucionais suficientes para dissolver perspectivas de melhora da democracia, qualitativamente falando.

Não obstante o que acabamos de expor a analítica schumpeteriana não responde a certos aspectos da democracia contemporânea. Estas são questões que podem ser identificadas em Urbinatti e Bernard Manin. E que tornam o cenário para a perspectiva da melhora substantiva da democracia mais complexa, sobretudo na intervenção de Urbinatti. No caso da teórica de *Columbia* a passagem da democracia de partidos para a democracia de audiência ocorre certo afastamento da analítica schumpeteriana. É certo que a personalização da política, tal como é tratada por Urbinatti – a junção da figura do líder com as técnicas da publicidade: que resulta na teatralidade e no cidadão passivo e espectador – pode ser identificado em diversas passagens de Capitalismo, socialismo e democracia. Mas Schumpeter percebeu algo que seria vital para o funcionamento da máquina do processo democrático: a “psicotécnica da propaganda” deveria ser direcionada apenas para a formação do eleitorado

enquanto vontade manufaturada. Ao próprio líder e seu partido e acólitos requeria-se qualidades políticas de distinção – não foi ocasional a figura selecionada por Schumpeter ser Gladstone quando ele aplica seu principio à democracia inglesa para testá-lo. O equilíbrio democrático dependeria desta peça da máquina estar funcionando satisfatoriamente. Schumpeter jamais desprezou as possibilidades de transformação e reforma do sistema democrático se algo não saísse de acordo com o processo e funcionamento da máquina política[9] (e isto ela não desejou ao longo de seu percurso). No entanto, as alterações da democracia identificadas na intervenção de Urbinatti afastam-se da analítica schumpeteriana. A personalização da política teorizada por Urbinatti nas democracias contemporâneas apresenta configuração peculiar. É que a democracia de audiência estruturalmente necessita da construção personalizada da liderança política, e não mais se "ocupa" prioritariamente em manufaturar a vontade do povo. Daí a ascensão do que Urbinatti chama de teatralidade da política contemporânea; e Berlusconi é a figura típica deste fenômeno. A democracia do "espetáculo" e do olhar nas ações do líder tem repercussões extremamente negativas na perspectiva da democracia qualitativa e participativa. Na ação política, o debate deliberativo privilegia a voz e discurso: mas perdem espaço para a combinação de teatralização e espetacularização produzida pela técnica publicitária. A democracia de audiência conduz, contra a melhoria da democracia, à opacidade e a passividade dos populares. Este fenômeno, a analítica schumpeteriana, não consegue responder. Quanto à intervenção de Manin resulta em verificarmos o estatuto do eleitor, nele mesmo e em Schumpeter. A adesão do eleitorado a bens políticos oferecidos pelo partido dos líderes políticos para Joseph Schumpeter se dava num espaço político e social destituído de tensões e alterações estruturais. Era ponto pacífico para a analítica schumpeteriana que uma vez estabelecido a competição eleitoral entre a liderança, os eleitores estariam à disposição das máquinas partidárias que dispusesse de melhor produto para a batalha. (Esse é um dos

[9] Por isso Schumpeter foi atento às condições de operatividade do método institucional de seleção de governantes pelo voto do povo. Trabalhei este ponto no quarto capítulo de minha dissertação de mestrado. Ver Ronaldo Tadeu de Souza, *Análise da Teoria Democrática Contemporânea: um estudo crítico de Joseph Schumpeter*, dissertação-PUC-SP, 2008.

motivos de porque Schumpeter não pensou com tanta ênfase na modelagem estético-teatral dos líderes, de modo a superaram eventuais alterações no estatuto do eleitorado.) O cenário que Manin descreve é diferente. A fluidez do eleitorado, de eleição em eleição, exige importantes alterações na arquitetura organizacional dos líderes partidários – pois, na medida em que os eleitores ganham em dinamicidade política e social (motivados por vários fenômenos de ordem societária, econômica e cultural) os líderes partidários auxiliados por profissionais da propaganda política necessitam sair de sua natureza estática schumpeteriana e reestruturar sua capacidade cognitiva de mobilizar eleitores. O que podemos extrair do que foi exposto até este momento e no quadro de problematizações do presente escrito?

Considerações finais (Excurso sobre a democracia radical...)

O meu objetivo ao construir o problema de investigação que procurei desenvolver nas páginas acima foi apropriar-me de um autor significativo relevo na conformação da ciência política e da teoria democrática contemporânea (BACHRACH, 1973; RICCI, 1970; SCHEUERMAN, 2001) a partir de meados do século XX. Muitas das questões apresentadas por Joseph Schumpeter na *parte 4 (Socialismo e democracia)* de *Capitalismo socialismo e democracia* ressurgem nas pesquisas contemporâneas sobre o estatuto da democracia hoje. O que parecia ter sido superado pelo debate iniciado por Carole Pateman nos anos 1970 parece não ter terminado, sobretudo após as crises políticas e econômicas de 2008 que Alessandro Pinzani aborda em algumas passagens de seu artigo. A força que a teoria política e democrática de Joseph Schumpeter demonstrou ao longo dos anos foi possível somente porque ele não se preocupou em teorizar heterodoxamente para período histórico[10] que produziu seu *Magnum opus*. Schumpeter se apropriou da realidade política das democracias de maneira excessivamente radical. Se quisermos exorcizar seu espectro teremos que

[10] É preciso lembrar que Schumpeter escreve sua teoria democrática ainda tendo como cenário: certas experiências de democracia na Europa que ainda repercutiam no imaginário de boa parte dos cidadãos. É somente nas décadas de 80 e 90 que outras possibilidades de democracia que não tivessem como modelo a teoria schumpeteriana foram, quase que completamente, soterradas. Sobretudo após as intervenções de Samuel Huntington em seu *A Terceira Onda de Democratização*.

tentar teorizar a democracia nos mesmos termos que ele se colocou, ou seja, teremos que ser ao mesmo tempo heterodoxos e radicais[11]. E para isto não precisamos ser realistas. Mais uma vez necessitamos ser radicais; e se a radicalidade de Schumpeter é erigir o fator vital da liderança e suas implicações (partidos políticos, competição eleitoral, publicidade, tecnocracia, vontade popular manufaturada, personalização da política, teatralidade, partido procedimental), nossa radicalidade tem de ser erigir novamente o povo como sujeito vital na política. Essa é a proposta de Andreas Kalyvas no artigo que compõe o dossiê de onde foram retirados os escritos de Nadia Urbinatti e Alessandro Pinzani. É a ele que recorreremos no excurso a seguir.

Excurso. *Acima dissemos que Schumpeter foi radical quando erigiu a teoria do processo democrático ao redor da função vital da liderança. O realismo radical da analítica schumpeteriana partiu do pressuposto que o cidadão comum não possui capacidade de tomar decisões políticas de longo prazo, e toda sua teoria democrática deriva desta afirmação. Mas para vislumbrarmos no horizonte a melhora da democracia, em termos substantivos, precisamos recolocar e reafirmar a autoridade radical do povo na política. É isto o que faz Kalyvas em seu* Democracia constituinte*. O povo na política pode ser (e é) a configuração da democracia radical como ação política constituinte, quer dizer é o povo o sujeito político essencial de toda forma de instituição de governo. São os populares que detém os símbolos de comando que faz com os interesses em participar da política e das coisas públicas fique "sujeito" à atividade do povo. Este é um ponto de valiosa significação, pois as instituições políticas e de governo não tem existência figurativa – até o momento em que o povo as institua através de sua atividade política. A atividade política do povo com autoridade pode ser de duas naturezas. A democracia radical do povo conforma ação política tanto nos momentos de resistência, como nos momentos revolucionários: o povo não é somente figura-símbolo do poder constituinte que institui o governo, o poder*

[11] Sobre como ideias que em determinados momentos históricos são desprezadas por serem excessivamente heterodoxas e radicas, mas que em outros momentos podem ser de fundamental importância na ação política e a mudança histórica uma vez estas ideais sendo recuperadas de forma organizada ver Perry Anderson, *Ideias e Ação Política na Mudança História*, Revista Margem Esquerda, nº 1.

constituído. O povo é detentor da autoridade de resistir e transformar radicalmente o que ele deu vida. Pois a entidade povo excede e é anterior a toda as estruturas de governo constituído e instituído. Esse caráter de excesso do povo também irrompe na forma extralegal – a participação efetiva do povo arroga-se autoridade todas as vezes em que a organização legal da política desvia-se dos interesses dos populares, e suas necessidades mais prementes. Mas por que a democracia radical, que apresenta o povo como autoridade política na figura da democracia constituinte, da democracia da resistência e da transformação, da democracia do excesso e da democracia extralegal, justifica-se diante de outras propostas de democracia? Porque o povo possui estrutura de excesso imanente: o povo é o sujeito concreto e com potencia para a ação política independente de todas as formas de organização institucional e constituída da política (KALYVAS, 2013). De 2008 até aqui não nos faltam exemplos políticos de democracia radical do povo. O que a teria democrática de Joseph Schumpeter nos ensina, ainda, é que não precisamos e não devemos ser adeptos de sua analítica e não precisamos ficar assombrados com o espectro schumpeteriano estando ele correto ou não...

Bibliografia

ANDERSON, Perry - A Berlusconização da Política. Revista Piauí, nº 95, 2014.

_____ Ideias e Ação Política na Mudança Histórica. Revista Margem Esquerda, nº1, São Paulo, 2003.

BACHRACH, Peter and BARATZ, Morton S. - Decisions and Nondecisions: an analytical framework. American Political Science Review, v. 57, nº 3, 1963.

_____ Duas Faces do Poder. Revista Sociologia e Política, v. 19, vº 40, Curitiba, 2011.

KALYVAS, Andreas - Democracia Constituinte. Revista Lua Nova, nº 89, São Paulo, 2013.

KIRCHHEIMER, Otto - A Transformação dos Sistemas Partidários da Europa Ocidental. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 7, 2012.

MANIN, Bernard - A Democracia do Público Reconsiderada. Revista Novos Estudos Cebrap, nº 97, 2013.

MAIR, Peter – Os Partidos Políticos e a Democracia. Revista Análise Social, vol. Xxxviii, nº 167, 2003.

_____ The Principle of the Representative Government. Cambridge. University of Cambridge, 2002.

MAYER, Jacob Peter - Max Weber e a Política Alemã. Brasília, UNB, 1985.

PINZANI, Alessandro - Democracia versus Tecnocracia: Apatia e Participação em Sociedades Complexas. Revista Lua Nova, nº 89, São Paulo, 2013.

RICCI, David - Democracy Attenuated: Schumpeter, the Process Theory, and American Democratic Thought. The Journal of Politics, v. 32 nº. 2. Pennsylvania, 1970.

SCHEUERMAN, Willian - Carl Schmitt: uma fuente desconocida em la teoria elitista de la democracia de Joseph Schumpeter In. Graciela Medina y Carlos Mallorquín (Coord.) Hacia Carl Schmitt: irresuelto. Puebla/México, Benemérita Universidad Autônoma de Puebla/Instituto de Ciências Sociales y Humanidades, 2001.

SCHUMPETER, Joseph A. - Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

SOUZA, Ronaldo T. - Análise da Teoria Democrática Contemporânea: um estudo crítico de Joseph Schumpeter. Dissertação-PUC-SP, São Paulo, 2008.

SWEDBERG, Richard - Schumpeter: a biography, Princeton University Press, 1991.

URBINATTI, Nadia - Da Democracia dos Partidos ao Plebiscito da Audience. Revista Lua Nova, nº 89, São Paulo, 2013.

WALKER, Jack L. – A Critique of the Elitist Theory of Democracy. American Political Science Review, v. 60, nº 2.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015
UNICAMP
Campinas (SP)

Os limites do conceito de "agonismo" no projeto de democracia radical de Chantal Mouffe

Maria Eduarda Borba Dantas
Programa de Pós-graduação em Ciência Política
IPOL, UnB

Resumo

Este trabalho debruça-se sobre o projeto de democracia radical de Chantal Mouffe, utilizando, como fio condutor de sua análise, o conceito de agonismo. Aposta-se no sentido de que tentar compreender que espaços e que funções o agonismo ocupa e desempenha, respectivamente, na teia conceitual de Mouffe, pode ser uma boa estratégia para abordar o pensamento político da autora belga, enxergando seus limites e tensões, zonas cinzentas e nuances, contradições e involuções. Estudando a produção de Mouffe de forma ampla, desde "Hegemony & socialist strategy" (1985) a "Agonistics" (2013), no qual a autora, inaugurando uma nova chave conceitual, distingue entre duas estratégias de política radical (o êxodo e o engajamento), é possível observar uma considerável retração de radicalidade em sua teoria. Mouffe parece, já em uma etapa mais madura de sua produção acadêmica, demasiadamente apegada a princípios liberais cuja adesão acaba sendo o caminho possível e o sacrifício necessário que lhe permitem tornar antagonistas em adversários.

Palavras-chave: agonismo, democracia radical, teoria política

Abstract

The purpose of this paper is to look at Chantal Mouffe's project of radical democracy, using the concept of agonism as the guidind thread of its analysis. Trying to understand what space and which functions the idea of "agonism" occupies and plays, respectively, in Mouffe's conceptual web might be a good strategy to approach her political theory, grasping at its limits and tensions, gray zones and nuances, contradictions and involutions. Studying Mouffe's work broadly, from "Hegemony & socialist strategy" (1995) to "Agonistics" (2013), in which the author, inaugurating a new conceptual key, distinguishes between two radical politics strategies (exodus and engagement), it is possible to notice an important decrease in the radicality of her thinking. Mouffe, at a later moment of her academic production, seems to be overly attached to liberal principles the adherence of which end ups being the possible way and the necessary sacrifice which enables antagonists to become adversaries.

Key words: agonism, radical democracy, political theory

1. Introdução

Anna Marie Smith inicia sua obra, "*Laclau and Mouffe: the radical democratic imaginary*", com uma sugestão, em tom de advertência, ao público leitor: "*os textos de Laclau e Mouffe devem ser lidos como teoria política – como uma intervenção em condições históricas concretas, e não como um exercício abstrato*"[1]. Com efeito, Ernesto Laclau e Chantal Mouffe publicam "*Hegemony and Socialist Strategy*", em 1985, com o propósito assumido de fornecer uma alternativa ao pensamento de esquerda, em crise na década em que a União Soviética se esfacelava e o neoliberalismo assumia ares de ideologia vitoriosa, inoponível, e, portanto, definitiva, dando vazão àqueles que ousaram, mesmo, declarar o "fim da história".

Ainda que o objetivo deste trabalho não seja o de analisar as teorias democráticas de caráter mais liberal, é importante, ainda que perfunctoriamente, apresentar o contraponto em relação ao qual o pensamento de Laclau e Mouffe pretende se posicionar. Com efeito, o projeto de democracia radical de Laclau e Mouffe valeu-se da crítica ao essencialismo e ao racionalismo, com o fito de apresentar uma alternativa aos modelos de democracia deliberativa formulados por Rawls e Habermas, cujos focos de investigação giravam em torno do consenso e de como ele poderia ser obtido, em sociedades que pareciam, pelo contrário, haver sido engendradas no próprio dissenso. Laclau e Mouffe dão a impressão, em alguma medida, de inverter as perguntas feitas por Rawls e Habermas: a grande função da política nas sociedades contemporâneas não seria a de alcançar um consenso possível, mas, fundamentalmente, a de tornar possível a vida em conjunto, ainda que em sociedades caracterizadas, justamente, por um dissenso estrutural, estruturante e inultrapassável. Nesse passo, a compreensão da verdadeira natureza dos fenômenos políticos, de acordo com os autores, giraria em torno de dois conceitos-chave: antagonismo e hegemonia.

Foi apenas em trabalhos posteriores, notadamente, com "O retorno do político", publicado em 1995, que Mouffe passou a organizar suas reflexões em torno do conceito de "agonismo" – no qual, aliás, é possível identificar influência decisiva do pensamento de Claude Lefort. A partir daí, o trabalho de Mouffe parece construir-se

[1] SMITH 2003, 1.

em torno de alguns pontos nodais: além do "antagonismo" e da "hegemonia", a ideia de "democracia agonista" e a oposição "a política"/"o político" ganham destaque na teia conceitual da autora.

Fica pouco clara, todavia, no conjunto da obra de Mouffe, a forma como esses conceitos interagem entre si e quais seriam os seus limites, reciprocamente considerados. Explica-se: ao mesmo tempo em que a autora assinala o conflito e o dissenso como as características essenciais da democracia, ela também reconhece a necessidade de um consenso mínimo para o funcionamento dessa mesma democracia. Se o importante, para Mouffe, é que esse consenso esteja permanentemente aberto a contestações e a tentativas de rearticulação – pois todo consenso é, necessariamente, hegemônico –, parece haver, nesse projeto de democracia radical, um núcleo duro em relação ao qual a autora não está disposta a negociar. Surgem, portanto, alguns espaços cinzentos, sombreados, no projeto de democracia radical de Mouffe, o que, por vezes, dificulta ao leitor a compreensão exata das propostas da autora, deixando-o com poucos recursos diante de uma gama de questionamentos sérios e pertinentes.

Quão "mínimo", de fato, seria esse consenso requerido pela democracia, a fim de que tornar viável a coexistência humana? Haveria, com efeito, uma parcela do "consenso" que não suportaria a conflitualidade agônica d'"o político" – isto é, que não seria passível de contestação, sem que isso levasse por terra a própria democracia? Como essas duas dimensões da política democrática – "a política" e "o político" – interagem uma com a outra? Em suma: o que se esconde nas fronteiras do conceito de "agonismo" de Mouffe? E mais: a sua teoria permitiria fazer juízo sob que formas de consenso são melhores – ou mais desejáveis – que outras? Ela permitiria, ademais, identificar as melhores maneiras de rearticular hegemonias, ou seja, as melhores estratégias para levar a cabo a "luta agonística"?

São esses, em síntese, os principais aspectos abordados por este artigo, que se estruturará em três etapas: primeiro, debruçaremo-nos sobre o conceito de agonismo em Mouffe, já que, conforme entendemos, é em torno dele que se centra o seu projeto de democracia radical; segundo, elencaremos problemas que surgem desse conceito, a fim de explorar as "zonas cinzentas" do pensamento de Mouffe;

terceiro, tentaremos estabelecer pontes de diálogo com outros teóricos da democracia radical, bem como com os escritos iniciais da própria Mouffe, num esforço para entender-lhe a proposta, a posição em relação às demais teorias e as sutis diferenças que marcam o desenvolvimento do seu trabalho.

2. Um projeto de democracia radical

O projeto de radicalização da democracia proposto por Laclau e Mouffe, em 1985, encontra-se na encruzilhada de diversas linhas de pensamento que se desenvolveram – ou foram resgatadas – no decorrer do século XX. Se, por um lado, eles afastam-se dos modelos de democracia deliberativa de Rawls e de Habermas, porquanto refutam a conexão necessária entre democracia e o liberalismo – e, nesse ponto, passeiam pela trilha aberta por Schmitt em "Teologia política", "A crise da democracia parlamentarista" e em "O Conceito do Político"[2] –, por outro lado, a intenção de reafirmar a inevitabilidade do conflito no seio da política – mais uma vez, Schmitt – não os faz abrir mão completamente do legado liberal herdado pelas democracias contemporâneas – e isso, principalmente, em face do perigo que a categoria de "inimigo", ou "antagonista" pode representar ao pluralismo das comunidades políticas.

Dessa forma, Laclau e Mouffe seguem no mesmo sentido de outros teóricos que se prestaram a pensar a política, no século XX, fora dos colchetes liberais, a exemplo de Lefort. Arendt, Castoriadis e Foucault. Em que pese, por óbvio, diferenças, por vezes profundas, entre eles, pode-se afirmar que eles partilham, ainda que relativamente, uma determinada perspectiva ou preocupação em relação à política: com efeito, esses autores olham para a política com o fito de desnaturalizar as relações de poder, as estruturas e as instituições sociais, na medida em que partem da premissa de "não considerar a instituição da sociedade ou a lei dada como algo em que não se pode tocar"[3]. Como consequência, é conferido às sociedades

[2] Com efeito, Mouffe vai ao encontro do diagnóstico de Schmitt, segundo o qual "a ordem liberal é, por definição, incapaz de relativizar os antagonismos internos surgidos com a politização democrática da vida social; pelo contrário, com sua neutralidade despolitizante e sua crítica do Estado, ele acabaria por agravá-los". FERREIRA 2004, 194.
[3] CASTORIADIS 2002, 42.

contemporâneas um elemento bastante forte de indeterminação [4], o qual acaba sendo tomado como a característica principal e definitiva da era moderna. Vejamos.

Claude Lefort fala da sociedade democrática como aquela em que há um "espaço vazio" no centro do poder [5], que não pode ser ocupado, de maneira definitiva, por nenhum ator, grupo ou valor específico – e que, por isso, caracterizar-se-ia, fundamentalmente, por sua "indeterminação permanente" e por sua "impossibilidade de esgotamento" [6]: "*a democracia é instituída e sustentada pela dissolução dos marcadores de certeza*"[7]. Nesse sentido, as sociedades democráticas seriam o perfeito oposto das sociedades totalitárias, as quais, "*porque são construídas sob o* slogan *de criar um novo homem, arguem compreender a lei de sua organização e desenvolvimento, o que, no mundo moderno, secretamente designa a si mesmo como uma sociedade sem história*"[8].

Para Castoriadis, a sociedade democrática teria, como característica fundamental, a auto-instituição, a auto-criação, a "autonomia coletiva"[9], o que a faria contrapor-se ao que ele chama de "sociedades heterônomas", "primitivas", nas quais "*as pessoas acreditam firmemente (e não podem não acreditar) que a lei, as instituições de sua sociedade não são (nem poderiam ser) sua própria obra, mas lhes foram*

[4] "A rejeição de pontos de ruptura privilegiados e da confluência de lutas em direção a um espaço político unificado, além da aceitação, por outro lado, da pluralidade e da indeterminação do social, parece-nos as duas bases fundamentais a partir das quais um novo imaginário político pode ser construído" LACLAU e MOUFFE, 1985, p. 152. Em trabalhos posteriores, Laclau refere-se, inclusive, à "impossibilidade da sociedade", a partir de uma crítica da teoria do discurso, no sentido de que "hoje em dia tendemos a aceitar a infinitude do social, quer dizer, o fato de que todo sistema estrutural é limitado, que está sempre rodeado por um excesso de sentido que ele é incapaz de dominar e que, por consequência, a sociedade como objeto unitário e inteligível que funda seus processos parciais, é uma impossibilidade". LACLAU, 2000, p. 104.

[5] Oliver Marchart, em "*Post-foundational political thought: political difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau*", chama atenção para o fato de a teoria de Lefort, aparentemente, ter sofrido um processo de "*sloganização*", referindo-se, especialmente, a esses seus dois *topoi* --o do espaço vazio no centro do poder e o da dissolução dos marcadores de certeza--, que, soltos no texto sem maiores explicações, acabam não só trivializando o trabalho de Lefort, como também podem passar a impressão errada do que o francês tentava dizer em relação à democracia. Com efeito, essas duas afirmações não falam por si mesmas. Parece-nos relevante, aqui, fazer a mesma ressalva que Marchart, e sublinhar que o "vazio" do espaço do poder, na teoria de Lefort, reporta-se à condição ontológica -- e não ôntica -- da democracia: "no caso do espaço vazio do poder, é óbvio que o poder não desaparece -- ele permanece lá como algo que é esvaziado: como uma dimensão cujo conteúdo factual (ou ôntico) pode desaparecer, ao passo que a dimensão enquanto tal permanece operativa. E a 'dissolução dos marcadores de certeza' é não apenas um fenômeno particular, mas define o horizonte universal, isto é, ontológico, da nossa condição". MARCHART 2007, 86.

[6] LEFORT 1988, 17.

[7] Idem, 19.

[8] Idem, 16.

[9] CASTORIADIS 2002, 38.

outorgados, de uma vez para sempre, por outrem: os espíritos, os ancestrais, os deuses, ou seja lá quem for"[10]. Nas democracias, ao contrário, tudo se torna disponível, pairando sobre a comunidade política questões que permanecem abertas: "que tipo de sociedade queremos ter?", "como queremos ser?", justamente porque essa "forma de ser" já não é mais dada, pré-estabelecida, pré-determinada. Similarmente a Lefort, Castoriadis associa essa indeterminação ao caráter histórico das democracias:

> A história é criação: criação de formas totais de vida humana. As formas sociais-históricas não são 'determinadas' por 'leis' naturais ou históricas. A sociedade é autocriação. 'Quem' cria a sociedade e a história é a sociedade instituinte, em oposição à sociedade instituída: sociedade instituinte, isto é, imaginário social no sentido radical. (...) Nessa criação geral da sociedade, cada instituição particular e historicamente dada da sociedade representa uma criação particular. Criação, no sentido em que a entendo, significa a instauração de um novo *eidos*, uma nova essência, uma nova forma no sentido pleno e forte deste termo: novas determinações, novas normas, novas leis [11].

O próprio Foucault, ao ser interpelado sobre qual seria o "fio condutor" que guiara o seu trabalho, através de "*L'histoire de la folie*", "*Naissance de la clinique*", "*Les mots et les choses*", "*L'ordre du discours*", "*L'archeologie du savoir*" e "*Surveiller et punir*", afirma que a intuição fundamental do seu pensamento seria a de que a filosofia moderna, talvez a partir do momento em que Kant se perguntou "o que é a nossa atualidade?" – que, segundo Foucault, seria também a questão de Hegel e de Nietzsche –, adquiriu uma tarefa que não existia para ela anteriormente: a de dizer quem nós somos, qual é o nosso presente, o que é o "hoje" [12]. É de se notar, pois, que a filosofia só pôde se ocupar dessas questões a partir do momento em que elas se tornaram, de fato, *disponíveis*, o que ocorre quando o homem percebe que a sua atualidade – o seu "hoje" – e, mesmo, a sua identidade, não são, absolutamente, determinados pela natureza, pelos deuses ou pelo peso insuportável de um passado imemorial, mas por relações sociais e estruturas de poder tangíveis, contestáveis, *resistíveis*.

---

[10] Idem, 39.
[11] Idem, 280.
[12] FOUCAULT, 1981.

Arendt, por sua vez, identificava na modernidade o rompimento do fio condutor que guiava os homens na interpretação dos "*vastos domínios*" [13] de seu passado comum, acontecimento representado pela perda da trindade romana da religião, da autoridade e da tradição. Desde essa "quebra entre o passado e o futuro", os negócios humanos teriam sido mergulhados na imprevisibilidade e na incerteza quanto ao futuro – o que, de forma alguma, implicaria que os conceitos tradicionais houvessem "*perdido o seu poder sobre a mente dos homens*"[14], mas apenas que os indivíduos de hoje gozariam de uma liberdade ímpar para pensar, isto é, para utilizar como bem quisessem as experiências e os pensamentos do passado[15], conclusão que ela traz também em "A vida do espírito", referindo-se a esse "livre pensar" como um processo de "desmontagem":

> Juntei-me claramente às fileiras daqueles que, já há algum tempo, vêm tentando desmontar a metafísica e a filosofia, com todas as suas categorias, do modo como as conhecemos, desde o seu começo, na Grécia, até hoje. Tal desmontagem só é possível se aceitarmos que o fio da tradição está rompido e que não podemos reatá-lo. Historicamente falando, o que de fato se partiu foi a trindade romana que por milhares de anos uniu religião, autoridade e tradição. A perda dessa trindade não destrói o passado, e o processo de desmontagem, em si mesmo, não é destrutivo; ele apenas tira conclusões a respeito de uma perda que é um fato e, como tal, não mais pertence a 'história das ideias', mas à nossa história política, à história do nosso mundo [16].

É possível, pois, afirmar que o trabalho Laclau e Mouffe, em 1985, encaixa-se nesse pano de fundo que é o mesmo de Lefort, Castoriadis, Arendt ou Foucault, a partir do momento em que identificam, como condição de possibilidade do seu projeto de democracia radical, a "revolução democrática" de Lefort – que, longe de ser um evento histórico ou uma sucessão de fatos concretos, consiste na possibilidade de aqueles que são oprimidos na sociedade imaginarem a derrocada completa de seus opressores[17]; conceberem um mundo informado por relações e estruturas de poder diversas das vigentes[18]. Trata-se, pois, da desnaturalização das relações de poder,

[13] ARENDT 2007, 130.
[14] ARENDT 2007, 53.
[15] ARENDT 1973.
[16] ARENDT 2008b, 234.
[17] SMITH 2003, 7.
[18] "O que nós estamos nos referindo é a um tipo de ação cujo objetivo é a transformação de uma relação social que constitui um sujeito em relação de subordinação". LACLAU e MOUFFE, 1985. p. 153.

das instituições, das leis, enfim, "das formas de ser" dadas socialmente. A revolução democrática, nesse sentido, insere o desconhecido e o indeterminado no seio da política e é o que abre espaço para que Mouffe introduzisse, em seus trabalhos posteriores, a ideia "agonismo", conceito-síntese do seu projeto de democracia radical.

É do pensamento de Claude Lefort que Mouffe se apropria de maneira mais direta, na medida em que o seu "agonismo" ancora-se na premissa da democracia como ordenação simbólica da coexistência humana, em que tudo está sujeito à indeterminação. Mouffe acrescenta que a peculiaridade das democracias modernas reporta-se à circunstância de que "*o velho princípio democrático de que 'o poder deve ser exercido pelo povo' emerge novamente, mas dessa vez dentro de uma moldura simbólica informada pelo discurso liberal*" [19]. Articulam-se, pois, duas tradições dissonantes: a liberal, ancorada nos direitos do homem e nas liberdades individuais; e a democrática, baseada nas ideias de igualdade e de soberania popular [20]. Uma "legitimação" ou um "consenso" definitivos tornam-se, portanto, impossíveis, e o pluralismo, longe de ser apenas um "fato empírico", assume caráter simbólico, legitimador do conflito e da divisão constitutiva do social:

> Por "pluralismo" eu me refiro ao fim de uma ideia substantiva da boa vida, o que Claude Lefort chama de "a dissolução dos marcadores de certeza". Esse reconhecimento do pluralismo implica uma transformação profunda na ordenação simbólica das relações sociais. Isso é algo que é completamente ignorado quando faz-se referência, como John Rawls, ao *fato* do pluralismo. Há, é claro, um fato, que é a diversidade de concepções do bem que encontramos numa sociedade liberal. Mas a diferença importante não é empírica; ela concerne o nível simbólico. O que está em jogo é a legitimação do conflito e da divisão, da emergência da liberdade individual e a garantia da liberdade igual para todos [21].

Nessa toada, todo consenso seria hegemônico, contingente e precário, sempre vulnerável à desconstrução e a tentativas de rearticulações, visando à instalação de "novas hegemonias". Tratar-se-ia, segundo Mouffe, de "consensos conflituais". Mouffe chama essa dimensão ontologicamente conflituosa de "o político" e, segundo

[19] MOUFFE 2000, 2.
[20] A articulação dessas duas tradições contraditórias é, para Mouffe, a um só tempo, a característica distintiva das democracias modernas e a razão pela qual elas são, para ela, "paradoxais".
[21] MOUFFE 2000, 18-19.

a autora, a essência da política democrática gira em torno desse dissenso, estrutural e estruturante – porque é no conflito que as identidades políticas se formam –, inultrapassável e inerradicável – é a "negatividade radical", agônica –, inerente a toda sociedade humana:

> Sempre haverá um "exterior constitutivo" [*constitutive outside*], o lado de fora de uma comunidade que é a própria condição de sua existência. Uma vez que se aceite que não pode haver um "nós" sem que haja um "eles", e que todas as formas de consenso são necessariamente baseadas em atos de exclusão, a questão não pode mais ser a da criação de uma comunidade plenamente inclusiva, na qual o antagonismo, a divisão e o conflito tenham desaparecido. Portanto, temos de acatar a própria impossibilidade da realização completa da democracia [22].

À primeira vista, pode-se ter a impressão de que, para Mouffe, a democracia radical é aquela em que tudo está posto sobre a mesa de negociações – tudo seria contestável, discutível, resistível. E, contudo, a autora belga é a primeira a reconhecer, em diversos trechos de sua obra, que "*uma democracia pluralista demanda um certo montante de consenso e requer a submissão aos valores que constituem os seus 'princípios ético-políticos'*"[23]. Esse "montante de consenso" parece relacionar-se à dimensão que a autora chama de "a política": um conjunto de práticas, discursos e instituições que visam ao estabelecimento de uma certa ordem, organizando a coexistência humana em condições que são potencialmente conflituosas, sempre, porquanto afetadas pela dimensão d'"o político"[24].

A função primordial d'"a política", segundo Mouffe, é a de criar instituições, práticas e discursos que visem a maximizar o caráter conflitual da democracia, mantendo o dissenso sempre vivo, mas, igualmente, sempre canalizando-o pelos meios agonísticos (o outro é "adversário"), e não antagonísticos (o outro é "inimigo"). A função d'"a política", por assim dizer, seria a de "domesticar" o agonismo, "institucionalizá-lo", fazendo-o manifestar-se sob formas condizentes com os princípios ético-políticos da democracia liberal – os que, por sua vez, implicariam, sucintamente, o reconhecimento da legitimidade do dissenso.

---

[22] MOUFFE 1993, 85.
[23] MOUFFE 2000, 103.
[24] MOUFFE 2000, 101.

Nesse passo, é possível notar em Arendt, Castoriadis, ou Mouffe, a emergência de tensões bastante delicadas – ainda que cada uma à sua maneira, de acordo com a teia conceitual de cada autor – entre a indeterminação, a imprevisibilidade e a incerteza permanentes do político – o seu não-esgotamento, a sua não-realização – e a necessidade de criação, no espaço relativo a "a política", de novas determinações, novos consensos, novas "hegemonias". Essa tensão poderia ser identificada, olhando para o campo semântico de cada um desses autores, entre o poder e a autoridade, ou ainda entre a imprevisibilidade da ação e a promessa, para Arendt; entre o político e a política, ou entre o agonismo e a hegemonia, para Mouffe; entre as indeterminações e as determinações, para Castoriadis; ou entre a política e a polícia, para Jacques Rancière, a quem retornaremos mais adiante.

É nesse momento que o trabalho de Mouffe adquire uma maior sutileza, sendo necessário aproximar-se dos conceitos empregados pela autora com cautela, a fim de enfrentar questões que, inevitavelmente, surgem diante dos seus leitores: como é que essas duas dimensões da democracia radical – "a política" e "o político" – interagem entre si? Qual, de fato, seria a extensão daquele "consenso mínimo" exigido pela democracia? Onde, nessa zona cinzenta e incerta, poderíamos traçar o limite do "agonismo"? Se a função d'"o político" é a de impulsionar a rearticulação das hegemonias existentes, por meio da luta agonística, que estratégias deveriam ser empregadas pelos atores sociais engajados nesse mister? Ademais, não obstante toda forma de consenso ser hegemônica, contingente, precária e, portanto, permanentemente aberta à contestação, haveria consensos "melhores" que outros? É dessas questões, pois, que iremos tratar a seguir.

3. O agonismo, entre determinações e indeterminações

Conforme supramencionado, ainda que Mouffe, por sua preocupação em reintroduzir na política a "negatividade radical", afastando-se do modelo de democracia liberal, que visa, precisamente, a esterilizá-la dos conflitos e das paixões, retorne todo o tempo – e com razão – ao agonismo e à impossibilidade de um consenso definitivo, ela está ciente de que o "agonismo", por si só, torna o político infértil, improdutivo, acrítico:

> É evidente, a partir de tudo o que dissemos até agora, que a lógica da democracia não pode ser suficiente para a formulação de nenhum projeto hegemônico. Isso se deve a que a lógica da democracia é, simplesmente, o deslocamento equivalente do imaginário igualitário a relações sociais cada vez mais extensas, e, como tal, é apenas a lógica de eliminação de relações de subordinação e de desigualdades. A lógica da democracia não é a lógica da positividade do social e é, portanto, incapaz fundar qualquer tipo de ponto nodal ao redor do qual o tecido social possa ser reconstituído. Mas se o momento subversivo da lógica da democracia e o momento positivo da instituição do social não mais estão unificados por qualquer fundamento antropológico que transforme eles na frente e no verso de um único processo, conclui-se, claramente, que qualquer forma possível de unidade entre eles dois é contingente e é, portanto, ela própria o resultado de um processo de articulação [25].

Nesse sentido, o pensamento de Mouffe parece ir ao encontro de uma sensata crítica feita por Castoriadis às sociedades contemporâneas:

> **Serge Latouche**: é evidente que a questão "nós queremos uma sociedade que... etc", é evidente que... nós não queremos nada! A imensa maioria! Porque nós queremos carros, máquinas de lavar, geladeiras, etc. Portanto, não é a questão... – como dizia o presidente Bush: o estilo de vida americano não é negociável; que pereça a natureza, mas o padrão de vida dos americanos permanecerá o mesmo... e por consequência, nós queremos que o sistema continue o mesmo, e no fundo nós não damos a mínima se ele é democrático ou não. (...)
> **Cornelius Castoriadis**: nós estamos nos envolvendo em uma discussão sobre os fins da vida humana. Eu estou completamente de acordo, eu não acho que exista uma "política" que não tome posição acerca dos fins da vida humana. E isso é seguro no que tange à questão do pluralismo; nós fomos colocados contra a parede atualmente, nós não podemos continuar a falar de "indeterminação" ou simplesmente de "divergência de opiniões", porque os fins da vida humana são postos, são realizados pela sociedade contemporânea de uma determinada forma [26].

Disso infere-se, pois, que a questão que ronda as democracias contemporâneas vai um pouco além de simplesmente insistir na ideia de indeterminação. Com efeito, ela transborda em outras direções, como tratamos de notar acima, terminando por desembocar em uma outra problemática, que é a de como, uma vez aceito o caráter inevitavelmente agônico d'"o político", canalizá-lo de modo a rearticular as

[25] LACLAU e MOUFFE 1985, 189.
[26] CASTORIADIS, 52-54.

hegemonias existentes?[27] – como, portanto, criar novas determinações a partir da perene indeterminação democrática[28]? Antes de enfrentar essa inquietação, contudo, parece conveniente tentar compreender melhor o conceito de "agonismo", tal qual empregado por Mouffe, e, principalmente, enxergar os seus limites.

Mouffe parte da premissa de que "*a sociedade é permeada pela contingência, e qualquer ordem é de natureza hegemônica, isto é, é sempre a expressão de relações de poder*"[29]. Nessa medida, o objetivo da política democrática não é a criação de uma sociedade, enfim, livre do jugo hegemônico, mas, sim, a radicalização da democracia por meio da constituição de instituições "mais democráticas", mais "igualitárias", de forma a garantir a manutenção e a otimização do agonismo. Não é difícil perceber que o conceito de agonismo, para Mouffe, é bastante amplo, nem que, na sua teoria democrática radical, quase a totalidade dos discursos, práticas e instituições ordenadoras do social é permeável pela conflitualidade – aliás, consequência inafastável, em virtude do fato de, conforme notado acima, toda ordem possuir caráter hegemônico e, portanto, contestável, seguindo a lição *foucaultiana* segundo a qual onde quer que haja poder, haverá resistência[30].

Vladimir Safatle, em "A esquerda que não teme dizer seu nome", afirma que "*a política é, em seu fundamento, a decisão a respeito do que será visto como inegociável. Ela não é simplesmente a arte da negociação e do consenso, mas a afirmação taxativa daquilo que não estamos dispostos a colocar na balança*"[31]. Muito embora, para Mouffe, a democracia radical orbite em torno da contingência e da precariedade da ordem existente – e portanto, de suas conflitualidade e disponibilidade – é possível enxergar um "núcleo duro" que a autora parece não estar disposta a "colocar na balança": trata-se da fidelidade aos princípios ético-políticos das democracias modernas – a liberdade e a igualdade –, que é, precisamente, o que lhe permite manter o antagonismo d'"o político", sem, contudo,

[27] "O que nós queremos destacar é que a política, enquanto prática de criação, reprodução e transformação de relações sociais, não pode ser alocada em um determinado nível do social, já que o problema da política é o problema da instituição do social, isto é, da definição e da articulação de relações sociais em um campo entrecortado por antagonismos" LACLAU e MOUFFE 1985, 153.
[28] CASTORIADIS 2002, 280.
[29] MOUFFE 2013, I.
[30] LACLAU e MOUFFE 1985,152.
[31] SAFATLE 2012, 15.

aderir completamente à solução *schmittiana* de aniquilação da pluralidade. São esses princípios que permitem realizar a passagem do "inimigo" ao "adversário" – em outras palavras, fazer a travessia do "antagonismo" para o "agonismo" –, reconhecendo a legitimidade do dissenso, que está na origem do pluralismo das democracias modernas.

Podemos, é claro, perguntar-nos em que medida a necessária adesão a esses princípios limita, ou mesmo prejudica, a radicalidade do projeto democrático de Mouffe, cujo agonismo, como se vê, longe de ficar à deriva, ao sabor das contingências d'"o político", permanece firmemente ancorado junto aos princípios ético-políticos da liberdade e da igualdade. A resposta de Mouffe é dizer – e nota-se aqui, mais uma vez, a influência decisiva de Lefort [32] —que o conteúdo desses princípios não está previamente dado, nem é estabelecido à revelia dos interesses dos agentes sociais. Noutras palavras, o alcance hermenêutico desses princípios seria tão amplo que eles poderiam albergar as diversas identidades e embates políticos da sociedade democrática, pluralista e hipercomplexa. As tentativas de rearticulação de hegemonias, por meio da luta agonística ("*agonistic struggle*"), seriam embates entre interpretações distintas desses princípios:

> Eu concordo com aqueles que afirmam que uma democracia pluralista demanda um certo montante de consenso e que isso requer adesão a valores que constituem os seus princípios 'ético-políticos'. Mas já que esses princípios ético-políticos podem apenas existir por meio de muitas interpretações diferentes e conflitantes, esse consenso está fadado a ser um 'consenso conflitual'. Esse é, com efeito, o terreno privilegiado confrontação agonística entre adversários [33].

Isso pode trazer alguns problemas que a teoria de Mouffe não parece ser capaz de responder, se reconhecermos que nem todos os agentes sociais são capazes de articular seus discursos, interesses e lutas de acordo com essa matriz democrática-liberal. Além disso, os princípios democráticos em tela valem-se de referências

[32] "Lefort insistiu (...) que os direitos não deveriam ser encarados como se fossem instituições desde já estabelecidas, com significados fixos, e que, não obstante suas origens no discurso burguês liberal, o conceito de direitos humanos poderia ser enormemente expandido. (...) Lefort chama os direitos humanos de 'princípios geradores da democracia', pois é por meio da promoção de uma 'consciência de direitos' -- a disseminação do discurso democrático entre novas áreas do social, a radicalização do conceito de direitos humanos e a institucionalização de princípios democráticos -- que sujeitos políticos subalternos podem vencer suas lutas por reconhecimento" SMITH 2003, 7-8.
[33] MOUFFE 2000, 103.

retóricas e simbólicas universalistas – tipicamente liberais –, o que pode implicar uma dificuldade maior para grupos minoritários que estejam tentando contestar a hegemonia vigente, já que "*grupos dominados têm menor capacidade de traduzir seus interesses numa retórica universalista (...). Os interesses de tais grupos se posicionam contra as visões de mundo hegemônicas e precisam realizar o esforço extra de desnaturalizar categorias sociais e propor modelos de sociedade alternativos*" [34].

É de se notar, ademais, que a teoria de Mouffe não fornece instrumentos para dizer quais hegemonias seriam "melhores"; isto é, que tipos de instituições, práticas ou discursos são mais ou menos desejáveis que outras. De fato, a autora menciona, como critérios, apenas a maximização do caráter agonístico e a aproximação em relação aos princípios ético-políticos da democracia liberal – o que, certamente, é bastante vago, até porque a elasticidade semântica de tais princípios é, ela própria, um dos fundamentos desse projeto de democracia radical. Mouffe parece deixar esse julgamento ao encargo dos próprios atores sociais, engajados em sua luta agonística em vista da rearticulação de hegemonias. Essa saída mostra-se coerente com a opção, muito claramente feita pela autora, de não atribuir à política nenhum conteúdo essencial ou assunto privilegiado, estabelecidos previamente [35].

Isso nos permite, por oportuno, relativizar algumas críticas feitas à teoria de Mouffe, as quais se reportam ao fato de ela não ser satisfatoriamente "normativa". Daniel de Mendonça, por exemplo, refere-se ao trabalho de Mouffe como "modelo incompleto" e percebe que "*seu o argumento desconstrutivista ao modelo deliberativo é potente, sem dúvida. Contudo, quando chega no momento de ela própria exercer seu papel normativo, sua empresa emperra*" [36]. Acrescenta, ademais, que "*Mouffe não desenvolve mais normativamente o pluralismo agonístico, no sentido da proposição de instituições, quem sabe um novo tipo de parlamento que trate de questões políticas culturais originalmente não econômicas, arenas de lutas institucionalizadas, etc*", o que "*talvez seja ainda um capítulo a ser escrito pela autora ou por aqueles*

[34] MIGUEL 2005, 19.
[35] Vide nota nº 4.
[36] MENDONÇA 2010, 494.

que aceitarem o desafio" [37]. Porém, conforme exposto acima, não nos parece ser o objetivo da autora subsumir-se ao papel que, a princípio, deve ser reservado aos próprios sujeitos políticos.

E todavia, em seu último livro, "*Agonistics: thinking the world politically*", publicado em 2013, Mouffe parece acenar com uma concessão a essa qualidade de crítica, ao tentar se aproximar de uma resposta para a questão de qual seria a melhor estratégia para articular as lutas hegemônicas. Ao fazê-lo, Mouffe insere-se em um interessante debate com outros teóricos do pensamento radical contemporâneo, em meio do qual, ademais, é possível notar sutis metamorfoses de seu trabalho, em relação aos argumentos desenvolvidos em "*Hegemony and socialist strategy*", de 1985. Por essas razões, a próxima seção deste artigo é dedicada à análise desse derradeiro ponto.

4. O êxodo e o engajamento: Mouffe e o pensamento político radical contemporâneo

Em seu último livro, "*Agonistics: thinking the world politically*", Chantal Mouffe reservou um capítulo inteiro à reflexão em torno do pensamento político radical contemporâneo, cuja análise é feita pela autora a partir do discernimento de duas estratégias de política radical: o êxodo ("*withdrawal from institutions*") e o engajamento ("*engagement with institutions*"). Talvez um tanto inusitadamente, é precisamente no momento dessa comparação que se torna possível enxergar com maior clareza a forma como as duas dimensões da democracia radical – "a política" e "o político" – interagem, no projeto da pensadora belga.

Mouffe toma, como exemplo da estratégia do êxodo, em sua análise, o trabalho de Antonio Negri e Michael Hardt, que, em "*Empire, Multitude and Commonwealth*", argumentam ter havido uma ruptura com a modernidade, cuja origem estaria identificada com os adventos da globalização e com o pós-fordismo, mudanças pelas quais as sociedades haveriam passado ao final do século XX. Para Mouffe, "*a estratégia do êxodo é a reformulação, em um vocabulário diferente, da ideia de comunismo como é encontrada em Marx*"[38]. Com efeito, Negri e Hardt, seguindo a

[37] Idem, 496.
[38] MOUFFE 2013, 78.

lição de Marx, continuam a utilizar as relações de produção e de classe como as principais – se não for exagero dizer únicas – categorias de análise das relações sociais.

Para os autores, a sociedade é sempre o resultado de uma atividade de produção. Nesse sentido, toda sociedade seria, pelo menos em alguma medida, democrática, pois toda ela se constrói sobre a atividade produtiva dos seus membros. A diferença é que, nas sociedades pós-fordistas e globalizadas de hoje, a "multidão" substituiria o "proletariado", em tanto que sujeito histórico encarregado de levar à derrocada do sistema de opressões que chamam de "império". No lugar da luta de classes e da revolução socialista, a estratégia por meio da qual essa mudança seria implementada é o "êxodo" – o abandono espontâneo e progressivo dos espaços tradicionais de poder. O *Piqueteros* (Argentina), o *Indignados* (Espanha) e, mesmo, o *Occupy Wall Street* (Estados Unidos) poderiam ser mencionados como exemplos paradigmáticos dessa "política da deserção".

Negri e Hardt conduzem seu trabalho pela vertente aberta pela crítica marxista, desenvolvendo a "*noção de que as leis e as instituições da democracia formal são aparências sob as quais e instrumentos pelos quais o poder da classe burguesa é exercido*"[39]. Nesse sentido, a "luta contra as aparências" – que, para eles, dá-se pelo "êxodo", como notamos – torna-se o meio pelo qual se atingiria a "verdadeira" democracia – a derrota do "império" pela "multidão". Essa abordagem vai de encontro tanto a Mouffe quanto a Jacques Rancière, que veem nela – e com razão – uma tendência a "essencializar", reificar, engessar as instituições, as leis e o próprio Estado, apresentados como "*aparatos monolíticos de dominação que não podem ser transformados*"[40].

Ademais, no trabalho de Negri e Hardt nota-se, também, a preponderância das relações de produção sobre todas as demais, o que os leva a centrar a discussão sobre problemas sociais em torno da questão de classe, determinada pelos meios de produção da sociedade pós-fordista. Concordamos, porém, com Young, para dizer que a exploração do trabalho alheio, é apenas uma das muitas faces que a

[39] RANCIÈRE 2009, 3.
[40] MOUFFE 2013, 78.

opressão pode assumir na sociedade [41], e arguir que uma delas seja "mais fundamental" que as demais implica entrar em uma pantanosa e infrutífera discussão acerca de "hierarquias de opressão".

Duas coisas, ademais, incomodam Mouffe na estratégia do êxodo. Em primeiro lugar, Mouffe argumenta, ela normalmente levaria, normalmente, a um enorme desperdício de energia política, a qual até consegue ser concentrada por esses movimentos, mas que não logra, efetivamente, transformar-se em nada em um momento posterior, justamente por sua recusa a estabelecer diálogos com os espaços de poder já existentes na sociedade. Para a autora belga, todos esses movimentos de êxodo teriam, pelo menos em alguma medida, fracassado, ao não conseguirem promover mudanças estruturais tangíveis e duradouras nas instituições contra as quais eles se insurgiram.

É bem questionável, é verdade, julgar o fracasso ou sucesso de um movimento político de acordo com a sua (in)capacidade de promover mudanças nas instituições – e isso se torna especialmente verdadeiro quando a dimensão mais forte do próprio movimento não se volta para a produção de uma lista de demandas concretas e bem ordenada, exigindo mudanças capazes de ser implementadas pela instituição em questão [42]. Tal julgamento só é possível em face de uma concepção, partilhada aprioristicamente por quem realiza esse tipo de juízo, de que a criação de novas instituições – ou, o que é ainda mais reducionista, a reforma de instituições já existentes – deva ser o objetivo de um movimento político – o que, *in casu*, parece ser o entimema partilhado por Mouffe, já que ela se refere à articulação de novas hegemonias como a grande meta da luta contra-hegemônica.

Não obstante, para Mouffe, o problema da estratégia do êxodo vai um pouco além dessa – bastante contestável – alegação de desperdício da mobilização política: ao esvaziar os ambientes tradicionais de poder, esses movimentos deixariam o espaço livre para ser ocupado por forças conservadoras. Nesse sentido, o êxodo facilitaria o recrudescimento das soluções da direita, que encontraria o seu acesso desimpedido

[41] YOUNG 1990.
[42] BUTLER 2012.

e, portanto, facilitado aos espaços de poder, à proporção em que essas posições fossem abandonadas pela esquerda.

Denunciando, assim, as estreitas limitações do "*withdrawal from*", Mouffe sugere que as lutas contra-hegemônicas da democracia radical devem se dar por meio de um "engajamento agonístico com as instituições"[43]. Nesse sentido, ativistas deveriam identificar e transformar pontos nodais de poder, desarticulando e rearticulando as hegemonias existentes, de modo a chegar a novas formas de existir do social que estendessem os princípios da democracia para o maior número de relações sociais possível. Evocando uma expressão de Gramsci, Mouffe refere-se a essa luta agonística como uma "guerra de posições" cujo fito seria o de "*radicalizar instituições democráticas e estabelecer uma nova hegemonia*"[44].

Parte importante do pensamento de Mouffe, como ficou claro – esperamos – é a premissa de que as "determinações" que compõem o mundo – as instituições, as leis, os discursos, as práticas; enfim, as hegemonias – não são estáveis, fixas, naturais. Não há nada que informe, dite ou estabeleça, previamente, as formas de existir do mundo. Pelo contrário, elas são criadas pelos homens, a partir da indeterminação ontológica da sociedade, a qual "auto-institui-se", para usar aqui a expressão de Castoriadis. As hegemonias que compõem o mundo, portanto, podem, sim, mudar.

E contudo, ao sugerir que a estratégia empregada pela democracia radical seja a do engajamento com as instituições, o pensamento de Mouffe parece trocar as pernas e tornar a sua teoria refém das próprias hegemonias já existentes, pelo menos em dois níveis diferentes: primeiro, ela acaba direcionando toda a energia política agonística da sociedade para a promoção de mudanças institucionais; segundo, ela passa a julgar o sucesso ou o fracasso das lutas contra-hegemônicas de acordo com a sua (in)capacidade de influenciar a distribuição do poder na sociedade, promover intervenções duradouras nesses espaços.

[43] MOUFFE 2013, 75.
[44] Idem, 127.

A impressão que fica é a de um retrocesso significativo do pensamento radical em Mouffe, tanto em relação a outros teóricos da democracia radical, quanto em relação a trabalhos anteriores da própria autora, para quem, há quase vinte anos, parecia nítida a importância de não tentar limitar, de nenhuma forma, a função do campo político à sua possível influência sobre as instituições existentes, nem de tolher o papel desempenhado pela utopia na construção do imaginário radical da democracia:

> (...) É da maior importância não procurar limitar o campo do político à administração da positividade social e à aceitação apenas daquelas mudanças que são passíveis de implementação no presente, rejeitando cada carga de negatividade que vem além delas. Em anos recentes, tem havido bastante debate em torno da necessidade de 'laicização da política', por exemplo. (...) Frequentemente, essa 'laicização' tem significado algo completamente diferente: a total expulsão da utopia do campo do político. Agora, sem 'utopia', sem a possibilidade de negar uma ordem para além do ponto em que somos capazes de ameaçá-la, não há qualquer possibilidade de constituição de um imaginário radical – quer ele seja democrático ou de qualquer outro tipo [45].

Com efeito, a Mouffe de "*Agonistics: thinking the world politically*" parece esquecer que, se bem que as hegemonias não sejam dadas e, de fato, as instituições possam mudar, elas não são, de modo algum, neutras. Pelo contrário: são enviesadas, marcadas por assimetrias, sensíveis a interesses determinados e específicos. A mesma crítica dirigida aos "universais" princípios da democracia – a de que grupos minoritários que estejam tentando contestar a hegemonia vigente têm maior dificuldade para articular seus interesses de acordo com essa retórica e, portanto, acabam precisando realizar um esforço maior – pode ser formulada em relação às instituições existentes, encarregadas de canalizar os conflitos da sociedade: quem está do lado de fora delas e, muitas vezes, questionando a sua própria legitimidade, precisa esforçar-se em dobro para articular o seu discurso de modo a que ele possa sequer vir a ser considerado "compreensível" por elas. O mais provável, aliás, é que o único discurso capaz de permear uma instituição seja aquele cujo teor contra-hegemônico torne-se tão progressivamente reduzido e diluído, ao ponto de a crítica mostrar-se quase indiscernível da apologia ao poder.

[45] LACLAU e MOUFFE 1985, p.190.

> Então não culpe o povo e suas atitudes: o problema não é a corrupção ou a ganância, mas o sistema que nos incita a sermos corruptos. A solução não é o lema "*Main Street, not Wall Street*", mas sim mudar o sistema em que a Main Street não funciona sem o Wall Street. Tenham cuidado não só com os inimigos, mas também com falsos amigos que fingem nos apoiar e já fazem de tudo para diluir nosso protesto. Da mesma maneira que compramos café sem cafeína, cerveja sem álcool e sorvete sem gordura, eles tentarão transformar isto aqui em um protesto moral inofensivo [46].

É um tanto ingênuo pensar que um movimento como o *Occupy Wall Street* "fracassou" – com todas as ressalvas que as aspas podem implicar – porque não almejava *"– ao menos em algum ponto – influenciar a política do governo ou –pelo menos em algum ponto – influenciar a hegemonia por meio da mídia* mainstream"[47]; porque simplesmente não quis "engajar-se" com as instituições vigentes. O seu "fracasso" não se deveu, simplesmente, ao emprego de uma estratégia inadequada, assim como parece inadequado, também, reduzir o "êxodo" de Negri e Hardt – de ares escatológicos e messiânicos, é verdade – a uma mera questão de estratégia política.

O que determina o grau de "engajabilidade" – perdão pelo neologismo – de uma determinado movimento contra-hegemônico, em relação a uma instituição, não é tanto aqueles que estão envolvidos na promoção dessa "luta agonística" e que estratégias eles resolvem empregar, mas, preponderantemente, os interesses e relações de poder que atravessam a própria instituição. Para colocar em termos *rancièrianos*, as formas de engajamento ("*part-taking*") são determinadas pela definição prévia dos modos de percepção em que essas instituições estão inscritas [48]. Isso ficou claro, também, para Butler, refletindo acerca do *Occupy Wall Street*:

> Como podemos notar, um dos principais modos pelo qual os regimes de poder existentes mantêm a sua legitimidade é através do descrédito e do repúdio a todas as formas de resistência política que venham a colocar a sua própria legitimidade em questão. Eles têm razões fortemente egoístas para descartar o movimento *Occupy* como "apolítico". No momento, eles estão tentando manter o monopólio do discurso do político, tentando, em outras palavras, definir e controlar o poder do discurso que irá estabelecer aquele

[46] ZIZEK 2011.
[47] MOUFFE 2013, 116.
[48] RANCIÈRE 2001.Tese 7.

> que faz sentido e cujas ações são verdadeiramente políticas, e aquele que está "fora dos limites", "equivocado", "inviável" [49].

Por isso, Jacques Rancière percebe que as práticas espontâneas da "polícia" – lógica oposta à "política", no seu trabalho, assim como "o político" opõe-se a "a política", em Mouffe – sempre tendem a tolher a esfera pública, na qual se dá o conflito e o encontro dessas duas lógicas contraditórias, tornando-a uma questão privada. É essa a inércia da polícia. A democracia, para ele, seria uma batalha contra essa privatização:

> O que significa quando se diz que nós vivemos em democracias? Estritamente falando, democracia não é uma forma de Estado. Ela está sempre aquém e além dessas formas. Aquém, na medida em que é a necessariamente igualitária e necessariamente esquecida fundação do estado oligárquico. Além, na medida em que é a atividade pública que contrapõe-se à tendência de todo Estado de monopolizar e despolitizar a esfera pública [50].

O pensamento de Rancière e o de Mouffe são convergentes em um grande número de pontos: ambos trabalham com a ideia de democracia radical e fazem críticas similares ao marxismo, aos modelos de Rawls e Habermas e ao movimento autonomista italiano. Com efeito, assim como Mouffe, Rancière rejeita a "essencialização" do Estado, das leis e das instituições promovida pela crítica marxista – o Estado como uma "aparência" por meio da qual o poder da burguesia é exercido–, reconhecendo-o como um terreno de luta:

> (...) Eu refuto a visão que opõe o Estado à sociedade como um artifício à natureza. O mesmo vale para formas de sociedade que para formas de Estado: ambas são atravessadas pela oposição entre a lógica da igualdade e lógicas da desigualdade; o Estado chamado democrático, que conhecemos, é um híbrido: ele repousa, por direito, sobre o reconhecimento da capacidade do todo, e algumas de suas formas são o resultado de conquistas democráticas. Ao mesmo tempo, o Estado é uma máquina oligárquica que faz essas formas funcionarem de acordo com sua própria lógica e tende a privatizar o espaço público. Por um lado, portanto, é necessário afirmar a política independentemente da lógica do Estado. Por outro lado, o Estado é um terreno de luta: não estou falando da luta para "tomar o poder", mas da luta para afirmar o poder acumulado pelo povo em todos os terrenos (...) Não é uma questão de ser incorporado às estruturas estatais, mas de acreditar

[49] BUTLER 2012, 10.
[50] RANCIÈRE 2009, 71.

> que elas constituem um terreno de batalha efetivo, em que as forças de cada campo aumentam ou diminuem [51].

Todavia, Rancière distancia-se de Mouffe em pelo menos dois pontos bastante importantes que, já em arremedo de conclusão, valem ser mencionados aqui: primeiro, na sua apreensão do "dissenso", que parece ser mais profunda e definitiva que a de Mouffe, para cujo projeto de democracia radical, como já vimos, a adesão aos princípios ético-políticos da democracia é um requisito; segundo, na sua oposição absoluta entre a polícia e a política, entre a *arché* e o *demos*, enquanto que, para Mouffe, as duas dimensões, que, no seu vernáculo, são "a política" e "o político", acabam atreladas uma à outra, compondo as engrenagens que movimentam o seu projeto de democracia.

Para Rancière, o dissenso é mais do que a mera discordância, a má interpretação ou o mal-entendido [52]; não se trata apenas da oposição de interesses ou de opiniões[53]. Ele seria a essência da política, daquilo que perturba a ordem ao introduzir nela um excesso ou uma falta; ele seria, enfim, uma "lacuna no sensível": "*a política persiste enquanto houver o dissenso acerca das circunstâncias de uma determinada situação, ou do que é visto ou do que pode ser dito, na questão de quem é qualificado para ver ou dizer o que é dado*" [54]. Portanto, só pode haver trocas políticas enquanto não houver qualquer tipo de acordo prévio, seja em relação aos objetos de debate, seja em relação ao próprio *status* dos interlocutores.

Há em Rancière, portanto, uma relação forte entre a linguagem e a política, a qual se manifesta por meio da literaridade ("*literacy*"). Constata-se, entre polícia e política, uma relação análoga àquela que se dá entre o jeito "correto" de dizer coisas ("*the 'proper' way of saying things*") e a perturbação da relação entre a ordem do discurso e sua função social; entre o campo de "*partage du sensible*" e a reconfiguração daquilo que é dado por esse espaço de percepção comum; entre a poética do conhecimento e a poética da política.

---

[51] RANCIÈRE 2008, 183.
[52] RANCIÈRE 1998, X.
[53] RANCIÈRE 2000, 122.
[54] Idem.

Nessa teoria estética da política, a polícia é todo e qualquer trabalho de manutenção de uma ordem, criando "categorias" de indivíduos que, depois, são "naturalizadas". As sociedades estariam, normalmente, nesse "estado de polícia", nessa *arché* contra a qual se posiciona a democracia. Todas as sociedades seriam policialescas, oligárquicas – apenas teríamos sociedades mais oligárquicas que outras, sociedades em que os "momentos" de democracia seriam mais prováveis, mais possíveis, do que outras. A política, nesse passo, seria sempre ocasional, precária e provisória, apresentando-se, primeiro e principalmente, como "*uma intervenção no visível e no dizível*"[55]; nunca como algo "necessário", mas, sim, como um "*acidente provisional na história das formas de dominação*"[56].

E, dessa forma, para Rancière, a política torna-se especificamente oposta à polícia. A democracia, nessa medida, não poderia jamais identificar-se com uma forma jurídico-política, com uma instituição, com uma norma – ela é, pelo contrário, a ruptura da lógica da *arché*, da ordem cristalizada da sociedade. Sua principal função, pois, é a configuração do seu próprio espaço, a revelação do mundo dos seus sujeitos e de suas operações: é a relação política que permite a alguém imaginar a possibilidade de um sujeito e de uma subjetividade políticas, não o contrário.

5. Considerações finais

Ao longo deste artigo, debruçamo-nos sobre o projeto de democracia radical de Chantal Mouffe, utilizando, como fio condutor de nossa análise, o conceito de agonismo. A aposta inicial era a de que tentar compreender que espaços e que funções o agonismo ocupa e desempenha, respectivamente, na teia conceitual de Mouffe, poderia ser uma boa estratégia para abordar o pensamento político da autora belga, enxergando seus limites e tensões, zonas cinzentas e nuances, contradições e involuções.

Primeiro, tratamos de entender o pano de fundo sobre o qual se desenvolve o trabalho de Mouffe: quais debates a animam e quais discussões a envolvem, e como os conceitos empregados pela autora – "agonismo", "hegemonia", "a política", "o

[55] RANCIÈRE 2001. Tese 7.
[56] Idem. Tese 6.

político", etc. – inserem-se nesse contexto maior. Em seguida, tratamos de tensões mais sutis que pareciam envolver o agonismo de Mouffe, as quais se acumulavam, principalmente, em torno da forma de interação entre as duas dimensões operacionais do projeto de democracia radical da autora – "a política", de um lado; "o político", de outro. Essa discussão nos levou a um terceiro momento, no qual, por fim, pudemos estabelecer pontes de diálogo entre o pensamento de Mouffe e o de outros teóricos da democracia radical contemporânea – inclusive o da própria Mouffe do passado –, usando, como mecanismo da nossa análise, as duas estratégias de política radical identificadas pela autora: o êxodo e o engajamento.

A nossa impressão final é a de que o projeto de democracia radical de Mouffe perde considerável quantidade radicalidade, ao eleger o engajamento com as instituições como o meio privilegiado das lutas contra-hegemônicas. Os argumentos utilizados para afastar a ideia de "êxodo", bem como a análise promovida pela autora de movimentos sociais no qual ele teria sido empregado, a exemplo do *Occupy Wall Street*, parecem não estar à altura da complexidade dessas discussões, reduzindo-as demasiadamente e ignorando alguns de seus aspectos mais importantes. Mais do que manifestação da preocupação da autora em rearticular hegemonias, em face da própria impossibilidade de viver em um mundo livre delas, a opção pelo "*engaging with*" parece ser consequência do apego – talvez exagerado? – da autora aos princípios ético-políticos das democracias modernas, cuja adesão, para Mouffe, é o caminho possível e o sacrifício necessário que permite, por fim, tornar antagonistas em adversários.

6. Referências

ARENDT, Hannah. 1973. *Un certain regard*. 1973. Entrevista a Roger Errera. Acessado em 03 de julho de 2014. Disponível em < https://www.youtube.com/watch?v=AScblSGKAC8>.

ARENDT, Hannah. 2007. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva.

ARENDT, Hannah. 2008a. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

ARENDT, HANNAH. 2008b. *A vida do espírito*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BUTLER, Judith. March 2012. "So, what are the demands and where do they go from here" in *Tidal: Occupy Theory, Occupy Strategy*, Issue 2: 8-11. Acessado em 03 de julho de 2014. Disponível em <http://tinyurl.com/kcd7mx8>.

CASTORIADIS, Cornelius. 2002. *As encruzilhadas do labirinto II: os domínios do homem.* São Paulo: Paz e Terra.

CASTORIADIS, Cornelius. *Politique, démocratie et valeurs occidentales: projet de démocratie radicale et relativisme culturel*. Acessado em 07 de junho de 2013. Disponível em <http://www.magmaweb.fr/spip/IMG/pdf_PolitiqueDemocratieValeurs_Castoriadis_.pdf >

ENGEL, Antke. 2006. "Debate rather than dialogue: review on Chantal Mouffe, 'On the political'". In *Redescriptions: yearbook of political thought, conceptual history and feminist theory*, nº 10: 196-202. Jyväskylä. Acesso em 10 de maio de 2014. Disponível em <http://www.jyu.fi/yhtfil/redescriptions/Yearbook%202006/Engel_review_06.pdf>.

FOUCAULT, Michel. 1981. *Michel Foucault à l'Université Catholique de Louvain*. Louvain. Entrevista concedida a André Berten. Acesso em 27 de junho de 2014. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=132QZ_C3ovs>.

FERREIRA, Bernardo. 2004. *O risco do político: crítica ao liberalismo e teoria política no pensamento de Carl Schmitt*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

FLYNN, Bernard. 2005. *The philosophy of Claude Lefort: interpreting the political*. Evanston: Northwestern University Press.

LACLAU, Ernesto e MOUFFE, Chantal. 1985. *Hegemony & socialist strategy*: *towards a radical democratic politics*. London: Verso.

LACLAU, Ernesto. 2000. *La impossibilidad de la sociedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.

LEFORT, Claude. 1988. *Democracy and political theory*. Cambridge: Polity Press.

MARCHART, Oliver. 2007. *Post-foundational political thought*: *political difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau*. Edimburgh: Edimburgh University Press Ltd.

MENDONÇA, Daniel de. 2010. "Teorizando o agonismo: crítica a um modelo incompleto". In *Revista Sociedade e Estado*, nº 25: 479-497. Brasília.

MIGUEL, Luís Felipe. 2005. "Teoria democrática atual: esboço de mapeamento". In *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 59. São Paulo.

MOUFFE, Chantal. 2013. *Agonistics*: *thinking the world politically*. London: Verso.

MOUFFE, Chantal. 2005. *On the political*. London: Routledge.

MOUFFE, Chantal. 2000. *The democratic paradox*. London: Verso.

MOUFFE, Chantal. 1993. *The return of the political*. London: Verso.

MOUFFE, Chantal. 2007. *Antagonisme et hégémonie*: *la démocratie radicale contre le consensus néolibéral*. London. Entrevista concedida a Elke Wagner.

MOUFFE, Chantal. 2006. *Articulated power relations: Markus Miessen in conversation with Chantal Mouffe*. London. Entrevista concedida a Markus Miessen. Acessado em 08 de abril de 2014. Disponível em <http://roundtable.kein.org/node/545>.

RANCIÈRE, Jacques. 2009. *Hatred of democracy*. London: Verso.

RANCIÈRE, Jacques. 1998. *Disagreement*: politics and philosophy. Minnesota: University of Minnesota Press.

RANCIÈRE, Jacques. 2008. *Democracy, anarchism and radical politics* today: an interview with Jacques Rancière. Entrevista concedida a Todd May, Benjamin Noys e Saul Newman in Anarchist Studies, vol. 16, nº 2: 173-185.

RANCIÈRE, Jacques. Summer, 2000. *Dissenting words: a conversation with Jacques Rancière*. Entrevista a David Panagia in Diacritics, vol. 30.

RANCIÈRE, Jacques. 2001. "Ten thesis on politics". In *Theory and event*, vol. 5, nº 2. Acessado em 03 de julho de 2014. Disponível em <http://www.egs.edu/faculty/jacques-ranciere/articles/ten-thesis-on-politics/>.

SAFATLE, Vladimir. 2012. *A esquerda que não teme dizer seu nome*. São Paulo: Três Estrelas.

SMITH, Anna Marie. 2003. *Laclau and Mouffe: the radical democratic imaginary*. London: Verso.

YOUNG, Iris Marion. 1990. "Five faces of oppression". In *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

ZIZEK, Slavoj. 2001. *A tinta vermelha*. Discurso proferido no *Occupy Wall Street*. Acessado em 03 de julho de 2014. Disponível em <http://blogdaboitempo.com.br/2011/10/11/a-tinta-vermelha-discurso-de-slavoj-zizek-aos-manifestantes-do-movimento-occupy-wall-street/ >.

Participação, Governança e Legitimidade Democrática: paradigmas normativos e evidências empíricas dos processos de governança parceirizada no Brasil

José Veríssimo Romão Netto[1]

É comum na teoria democrática contemporânea que se note que a participação política é compreendida como sendo oposta à representação política (Pitkin, 2006; Pateman, 1992; Gurza Lavalle, Vera, 2011). Falar em representação é tratar de um fenômeno cultural e político, que para ser apreendido deve ser pensado em perspectiva histórica. Na democracia clássica, em Atenas, e também na Roma Antiga, o termo representação não dizia respeito à representação política como a compreendemos hoje, ou seja, pessoas representando outras pessoas em espaços ou instituições da vida pública. Hanna Pitkin (2006) explica que essa acepção começa a ser empregada por juristas medievais que passaram a utilizar o termo *representare* para personificar a vida coletiva, estabelecendo uma relação fictícia entre essa pessoa não humana, a comunidade, à personalidade do príncipe ou rei.

A autora afirma que a ideia contemporânea de representação como "atuar por alguém como seu agente autorizado" surge na Inglaterra entre os séculos XIV a XVII, quando cavaleiros e burgueses iam ao parlamento para representar suas categorias em relação a tributos, informes e disputas legais, levando o resultado do encontro para a comunidade. Esses cavaleiros e burgueses passaram a ser vistos como agentes de sua comunidade, eram pagos por elas e passaram a ser investidos de autoridade para comprometer suas comunidades a partir das limitações por elas estabelecidas. Ao perceberem que diferentes localidades tinham demandas comuns, passaram a apresentar petições comuns e atuar como corpo unificado no parlamento e foram citados como "procuradores e delegados de todos os condados (...) e de todas as pessoas do país" (Chrimes, 1936: 131; a citação é de 1407 apud Pitkin, 2006).[2] Ao mesmo tempo, o termo *representare* passa a ser associado a duas ideias, a primeira derivada da doutrina medieval do direito romano segundo a qual as partes envolvidas em litígio deveriam ser consultadas e da qual derivou-se a suposição de que o Parlamento, considerado tribunal, tinha participação e consentimento de todos os contribuintes. A segunda ideia, derivada da igreja medieval, é a de que, como Deus está encarnado no Papa, o rei é a coroa do reino, a representação de sua nação, de modo que uma vez presente no Parlamento, o rei representa a todos que vivem no reino.

No século XVII é que a ideia de representação ganha conotação política e passa de "pôr-se em lugar de outros" para "atuar para outros". Thomas Hobbes, em 1651 em seu Leviathan, define a representação em termos de autorização, no sentido de que o representante recebe autorização para agir por outros, que se vinculam à ação do representante como se fosse sua própria ação. Molda-se aqui a "pessoa de todos", o soberano representante que, com novos poderes adquiridos, fará o que se espera que os representantes façam, sem poder ser criticado ou ter sua ação contradita por resistência dos representados, todavia. Essa perspectiva de imputabilidade do soberano

[1] Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – USP. E-mail: ze_verissimo@yahoo.com.br

[2] Para a citação de Pitikin (2006) ver: CHRIMES, Stanley Bertram. 1936. English Constitutional Ideas. Cambridge: Cambridge University Press.

representante, com as revoluções democráticas do século XVIII e as lutas políticas do século XIX, que estabeleceram o desenho contemporâneo da democracia representativa de massas, leva a teoria democrática a duas questões centrais: qual a relação entre o mandato do representante e sua independência; e qual a relação entre representação e democracia?

Nesse debate, Hanna Pitkin (2006) identifica duas grandes correntes de respostas. A primeira é a dos partidários da "independência" do representante, que tem em Edmund Burke (1949, apud Pitkin, 2006)[3] seu maior porta-voz ao defender que o Parlamento é o lócus do interesse do todo, onde preconceitos locais não devem servir de guia; a relação de cada parlamentar é com a nação, não com a parte que o elegeu. Nesse sentido, a Câmara dos Comuns não deve exercer controle ***sobre*** o povo, mas servir de controle ***para*** o povo. Para tanto, o povo exerce controle efetivo sobre o Parlamento, pelo voto; já o controle dos parlamentares ***para*** o povo acontece de maneira virtual, por meio de uma comunhão de interesses, sentidos e desejos entre os representantes e o povo. Para exercer esse controle, os parlamentares não necessitam consultar seu eleitorado, uma vez que as opiniões da parte, que se trata de uma questão de escolha individual, diferem dos interesses amplos, fixos e objetivos que formam o bem-estar do todo, que é o amalgama da comunhão entre representante e representados. A segunda corrente associa a ideia de representação à de democracia, e tem sua defesa nos "pais fundadores" dos Estados Unidos, Hamilton, Jay e Madison, especificamente em seus "Artigos Federalistas" (xxxx). Para essa corrente, o interesse é plural, instável e essencialmente pejorativo, uma vez que tem origem na subjetividade dos sentimentos das pessoas. Por essas características podem, os interesses, ser subdivididos quase indefinidamente favorecendo o interesse de uma facção sobre o bem público. A representação é o antídoto para o faccionismo, pois filtra os interesses das facções ao passá-los pelo crivo de cidadãos eleitos e dotados de sabedoria que podem discernir os interesses do país. A representação ainda é superior à democracia direta mesmo se os estadistas não forem esclarecidos, uma vez que a representação torna possível uma república grande, com múltiplos e diversos interesses, tornando menos provável sua combinação para uma ação facciosa.

Nessa mesma direção, Pitkin (IBID) esclarece que utilitaristas como Bentham (1843 apud Pitkin, 2006)[4] argumentam que as pessoas, via de regra, são motivadas por interesses próprios, mas que também reconhecem a existência de um interesse público comum, percepção que torna possível a representação e faz do representante o responsável por equilibrar o interesse público com o auto-interesse. Como esse legislador é hipotético, Bentham, seguido por John Stuart Mill (1974 apud Pitkin, 2006)[5] defendem que ele deve ser substituído pela legislatura eleita e seu altruísmo por mecanismos institucionais, como a representação, para facilitar que os interesses dos representados sejam convergentes com o dos representantes. Essa convergência é facilitada pela representação a partir do

[3] Ver: BURKE, Edmund. 1949a. Burke's Politics. Edited by Ross J. S. Hoffman and Paul Levack. New York: Alfred A. Knopf.
[4] Ver: BENTHAM, Jeremy. 1843a. Works. Edited by John Bowring. Edinburgh: William Tait.
[5] Ver: MILL, J. S. 1974. "On Liberty" [1859] and "Consideration on Representative Government" [1861]. In: Utilitarianism, Liberty and Representative Government. London: J. M. Dent, pp. 65-170; 175-393.

momento em que há rotação da representação entre os diversos grupos, o que favorece a percepção dos legisladores de que em algum momento terão que viver sob as leis que vierem a formular, ao que se acresce o fato de que os legisladores farão o que querem os eleitores visando à sua reeleição.

Para os críticos republicanos da perspectiva representativa brevemente introduzida, a democracia não se esgota em um processo de mediação, sendo elemento constitutivo de todo o processo de formação da sociedade. Deste prisma, a infra-estrutura dos espaços públicos, políticos e da sociedade civil assume o papel estratégico de garantir a força integradora e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos (Habermas, 1995). Pateman (1992) faz uma análise sobre as teorias elitista e pluralista da democracia, especialmente da leitura que essas escolas fizeram sobre o conceito da "teoria clássica da democracia" em oposição à "realidade democrática contemporânea", identificada e mensurada sociologicamente como padrões de comportamento e valores políticos dos cidadãos. A autora argumenta que a participação assume um papel menor nas teorias da democracia mais aceitas contemporaneamente devido aos perigos identificados e associados por essas teorias à ampla participação popular em política, ideia emanada do que se chamou de "teoria clássica da democracia", que pregaria o governo do povo pelo máximo de participação de todo o povo; o que poderia, segundo críticos, afetar a estabilidade do sistema político além de exigir condições e pré-requisitos custosos para a manutenção do regime. Essas perspectivas foram associadas, por um lado à observação histórica de que a República de Weimar colapsou com as altas taxas de participação das massas com tendências fascistas, o que teria levado à introdução de regimes totalitários no pós-guerra; e de outro, ao crescimento de investigações empíricas sobre comportamentos e atitudes políticos dos cidadãos que teriam demonstrado que a maior parte deles, especialmente os mais pobres, padecia de uma falta generalizada de interesse pela política e por atividades políticas.[6] A conclusão dessa associação foi a de que a visão clássica do homem democrático é irreal, e que a elevação da participação política poderia abalar a estabilidade do sistema democrático (Pateman, 1992).

Pateman critica a "teoria contemporânea da democracia" (que identifica em autores como Joseph Schumpeter, Bernard Berelson, Robert Dahl, Giovanni Sartori e Harry Eckstein) primeiramente pela sua errônea interpretação de que tenha sido a "teoria clássica da democracia" lida como uma teoria descritiva da democracia, e não como uma teoria normativa, que de fato é. A segunda crítica diz respeito à percepção de que ao revisar a teoria clássica esses autores modificaram fundamentalmente o significado normativo da democracia. Como decorrência dessas interpretações, a teoria contemporânea da democracia não apenas descreveu como funcionam certos sistemas democráticos contemporâneos anglo-saxônicos, mas deles excluiu alguns aspectos e selecionou outros, normativizando que esses seriam os padrões necessários e inerentes a um sistema político a ser classificado "democrático". Com esse procedimento analítico, e mesmo

[6] Para uma crítica severa de Pateman a essa corrente culturalista da "democracia contemporânea" ver PATEMAN, C. The Civic Culture: A Philosophic Critique. *In* The Civic Culture Revisited. ALMOND, Gabriel A., Sidney Verba. Newbury Park, CA: Sage Publications, 2010.

concordando com o ideal democrático clássico da máxima participação por parte de todo o povo, o rejeitaram em função dos fatos empíricos disponíveis, sem, todavia, demonstrar porque o ideal seria inalcançável ou impossível de realizar. Mas a crítica fundamental de Pateman é a de que os autores contemporâneos aceitaram a caricatura feita por Schumpeter do que seja a "teoria clássica da democracia", não atentando para o fato de que ela "é um mito". Não há, segundo a autora, um arranjo institucional que chegue a decisões políticas que realizem o bem comum fazendo com que o próprio povo decida por intermédio da eleição de indivíduos que se reúnam para executar a vontade desse povo.

Para remontar o argumento, Pateman convoca os autores identificados como teóricos clássicos da democracia (Rousseau, James e John Stuart Mill, e Bentham) para refutar a leitura shumpeteriana de que não há um nível de racionalidade entre os homens que garanta a participação pública como os clássicos pressupuseram; e que para pensar a liderança os autores clássicos ignoraram o conceito de liderança. Pateman argumenta que James Mill e Bentahm não percebiam o eleitorado com o grau de racionalidade a eles imputado por Schumpeter, e que a principal ocupação desses clássicos era mais com a escolha de bons representantes ("líderes") do que com a formulação das opiniões do eleitorado. Em seu raciocínio, Pateman argumenta que há uma similaridade entre os "clássicos" e os "contemporâneos" no que concerne à participação, uma vez que para os primeiros a participação tem função protetora e assegura proteção aos interesses privados de cada cidadão (e o interesse coletivo é a soma dos interesses individuais), e para os segundos a natureza democrática do sistema é avalizada pelos arranjos institucionais que garantem a competição entre líderes (representantes) pelo voto. Assim, a autora opõe a representação (clássica e contemporânea) à participação direta, afirmando que o argumento da supremacia da representação (seja protetiva ou competitiva) não pode ser associado a J. S. Mill e Rousseau, para quem a participação tem funções mais abrangentes e é fundamental para estabelecer e manter o Estado democrático, que é considerado, para além de um conjunto de instituições representativas nacionais, uma "sociedade participativa", levando-se o fulcro das discussões não para as instituições de representação, mas para os planos de ação necessários para que se atinja a democracia política, como educação pública, participação social e atividade política. Assim, a existência do momento de seleção de líderes via sufrágio seria insuficiente para a qualificação da democracia, uma vez que não se pode categorizar um método que não inclua diretamente seus cidadãos nos processos de tomada de decisões como sendo um governo pelo povo e para o povo. Além disso, a ampliação da participação dos cidadãos nos processos decisórios auxiliaria tanto no fortalecimento da legitimidade democrática quanto na diminuição das desigualdades sociais.

A discussão que opõe os dois tipos de legitimidade democrática - a representação (protetiva ou competitiva) à participação direta - foi incorporada pelas reflexões sobre a governança da coisa pública, bem como influenciou diversos mecanismos de governança das políticas públicas no Brasil e no mundo.

Legitimidade democrática e governança pública

Schmidt (2013) chama a atenção para o fato de que as discussões sobre a legitimidade democrática, para além de afirmar se determinado regime democrático é ou não legítimo, também estabelecem critérios normativos pelos quais avaliar essa legitimidade. Nesse sentido, enquanto alguns teóricos focam questões de ingresso e fiscalização do sistema

democrático (input) como autorização, representação/participação e accountability dos processos de governança, outros se debruçam sobre questões como a qualidade do que deriva (outputs) dos diversos processos de governança, como os termos de justiça dos resultados alcançados pelas políticas públicas.

A ideia de input e output aparece nas reflexões de Easton (1965), que inspirado nas máximas de Abraham Lincoln sobre democracia (que esta seria o governo **do – by -** povo, **pelo – of -** povo e **para – for -** o povo), define input dentro do sistema político como consistindo nas demandas e suporte dos cidadãos, não apenas via eleições, mas também por intermédio de um sentimento de identidade e legitimidade do sistema. Já a legitimidade dos outputs residiria nas decisões e ações governamentais, não tratando, todavia, do que se passou dentro do sistema político propriamente dito. Scharpf (1988), partindo da escola da teoria dos sistemas, é um dos autores que inicia o contorno normativo sobre a legitimação dos sistemas democráticos ao propor dois critérios pelos quais estabelecer o julgamento: *input*, no sentido de avaliar a responsividade dos regimes com os interesses dos cidadãos como resultado da participação **pelo** povo (by the people); e *output*, medido em termos de efetividade das políticas decorrentes do regime **para** o povo (for the people). Já em trabalho mais recente de Scharpf (1999), o autor associa a legitimidade do input à qualidade participativa do processo que leva a leis e regras, sendo aquele processo garantido pelas instituições de representação eleitoral. Sobre a legitimidade das políticas que decorrem do regime democrático (outputs), Scharpf ocupa-se da qualidade da solução das questões demandadas pelas leis e regras e dos mecanismos institucionais que garantem essas soluções.

O modelo normativo de Scharpf, argumenta Schmidt, careceu de uma terceira esfera de avaliação, que ela chama de *throughput legitimacy*, "builds upon yet another term from systems theory, and its judged in terms of the efficacy, accountability and transparency of the EU's governance process along with their inclusiveness and openness to consultation *with* the people" (Schmidt, 2013, p 2 – grifos da autora). Os três tipos de critérios interagem entre si. Os inputs e os outputs guardam relações de complementariedade e compensação mútua (menos qualidade em um pode ser compensado por maior qualidade em outro), e um bom throughput é capaz de compensar um mau output ou uma inserção mínima de participação (input)[7]; todavia, um mau throughput (que pode consistir em práticas de governança opressivas, ineficientes, corruptas ou enviesadas) minam as percepções públicas de legitimidade do regime, independentemente de quão inclusivos sejam os inputs ou efetivos sejam os outputs.

Os três critérios de avaliação da legitimidade democrática acima expostos podem, ainda segundo Schmidt (2013) ser percebidos a partir de duas grandes perspectivas, uma que ela chama institucionalista e outra que chama construtivista. A avaliação dos outputs, se feita a partir de uma perspectiva institucionalista, pode levar em consideração aspectos como o desempenho das políticas derivadas de resoluções de instituições de representação proporcional e/ou majoritária; o equilíbrio entre as diversas estruturas institucionais; o desempenho das próprias políticas. Já os construtivistas avaliariam os outputs a partir da capacidade das políticas em edificar valores e construir identidades entre os cidadãos (Cerruti, 2008); como essas políticas são legitimadas ou deslegitimadas via narrativas das lideranças políticas (Leca, 2010) ou por intermédio de discursos midiáticos (Eder e Trenz, 2007) ou ainda por intermédio de outras "ações comunicativas" de elites e cidadãos na esfera pública (Habermas, 1995; Innes, 2013). Ao avaliarem os

[7] Nesse ponto a autora não opõe participação à representação. Ao tratar do termo "*participation*" refere-se antes à maneira como valores, opiniões e interesses dos cidadãos são capturados pelo sistema político.

inputs de um sistema democrático, institucionalistas focam na legitimidade da representação majoritária e/ou proporcional e, mais recentemente sobre a representação de grupos de interesses e suas redes (Kohler-Koch, 2010); enquanto os construtivistas focam suas atenções nas ideias e processos comunicativos envolvidos nas eleições e outras formas de interação discursiva com o público e a sociedade civil e como essa interação pode ou não contribuir para a construção de uma identidade coletiva e/ou para a formação de um interesse político coletivo (Schmidt, 2008; 2010; 2013; Innes, 2013).

As discussões acerca dos throughputs de um regime democrático concentram-se acerca do que está dentro da "caixa-preta" dos processos de governança, em um espaço entre os inputs e outputs políticos. Essa discussão foca a qualidade dos processos de governança como contribuintes de um tipo normativo diferente de legitimidade, e que se relaciona por um lado com os outputs orientados para a performance das políticas, e por outro com a legitimidade dos inputs oferecidos pela participação política. Throughputs são orientados para processos, sejam institucionais ou construtivistas, e baseado nas interações de todos os atores engajados nos mecanismos de governança. A questão central é a de que a qualidade das interações entre os atores engajados nos diversos processos de tomadas de decisões (em oposição à sua capacidade de resolução de problemas ou à gênese de suas preferências) trata-se de uma matéria de teorização normativa, e a maneira como essa interação se processa contribui favorável ou contrariamente à legitimidade dos mecanismos de throughput (Schmidt, 2013, pp 5-6). A perspectiva institucionalista de análise da legitimidade dos throughputs envolve primeiramente a eficácia dos diferentes processos de governança, bem como sua adequação às regras e leis que seguiram no processo de formulação de políticas. Essa análise também leva em consideração processos de accountability e transparência dos processos de governança, além de, finalmente, ocupar-se da qualidade e quantidade dos processos de inclusão e abertura das organizações públicas para a sociedade civil, especificamente acerca de questões que dizem respeito à influência recíproca entre interesses organizados (Bovens, 2007; Ceneviva e Farah, 2012; Schmidt, 2013). Já para os estudiosos mais ocupados em compreender os processos ideacionais e discursivos (construtivistas) a legitimidade dos processos de governança (throughput) envolvem interações de ideias e discursos dos agentes envolvidos nas diversas modalidades dos processos de governança e como essas interações podem promover eficácia, accountability, transparência, inclusão e acesso à sociedade civil.

Assim, para os construtivistas, throughputs englobam uma miríade de processos que, por sua vez, não envolvem apenas barganhas estabelecidas por atores racionais, mas também arguição e persuasão (Habermas, 1995; Innes, 2013). As interações discursivas que coordenam os processos deliberativos nas diversas etapas do ciclo das políticas públicas se dão entre múltiplos atores relevantes, como políticos, especialistas, analistas, lobistas, burocratas, ativistas da sociedade civil, etc. *"Output legitimacy requires policies to work effectively while resonating with citizens' values and identity. Input legitimacy depends on citizens expressing demands institutionally and deliberatively through representative politics while providing constructive support via their sense of identity and community. Throughput legitimacy demands institutional and constructive governance processes that work with efficacy, accountability, transparency, inclusiveness and openness"* (Schmidt, 2013, p 8). Nesse sentido, a legitimidade dos throughputs encontra-se nos processos que estão entre os inputs e os outputs, o que gera uma confusão na literatura que por vezes os discute em termos de output (quando processos institucionais ou interações discursivas são vistos como pré-condição para melhor desempenho das políticas), e às vezes em termos de input (quando certos processos institucionais ou interações deliberativas são

pré-condição para melhor participação). Essa mescla entre os tipos de processos torna a tarefa de defini-los mais difícil, principalmente porque argumentos normativos e casos empíricos misturam-se tanto nas análises dos especialistas quanto nas preferências expressas por culturas políticas específicas por certo tipo de input ou output que, por sua vez, demandam tipos específicos de throughput (Schmidt, 2013).[8] Separar esses conceitos de uma maneira teórica e normativa é bastante útil por razões analíticas, uma vez que apenas a teorização normativa pode demonstrar que o throughput tem existência em si e não que exista apenas em relação a mecanismos de legitimação como eficácia, accountability, transparência, abertura e inclusão. *"It is also because, unlike with input politics and output policies, where more of either is likely to increase the public's sense of democratic legitimacy, with throughput processes, more of it may have little effect on public perceptions of legitimacy, while less of it via corruption, incompetence and exclusion may bring down the whole house of cards"* (Schmidt, 2013, p 14).

De uma perspectiva institucionalista, a legitimidade do throughput inclui, para além do funcionamento eficaz e accountable dos processos de tomada de decisões como um todo, os processos de intermediação pelos quais interesses de cidadãos organizados em grupos influenciam diretamente a elaboração das políticas. Esse processo de legitimação vem sendo teorizado há bastante tempo por estudiosos pluralistas como Robert Dahl (poliarquia), mas também por teóricos da democracia associativa, que têm identificado o acesso de grupos de interesse (aqui reconhecidos como interesses públicos) como um mecanismo de correção de falhas no processo de representação da democracia (Cohen e Rogers, 1992; Cohen e Arato, 2001; Lavalle, Vera, 2011). Na tentativa de corrigir esses déficits da representação (input), diversos mecanismos de throughput foram desenvolvidos no Brasil e no mundo para tornar as políticas públicas mais responsivas, accountable e transparentes para a sociedade civil, como cotas para a representação de grupos minoritários e socialmente vulneráveis, conselhos de políticas, ouvidorias, orçamentos participativos, etc.

Porém, a legitimidade dos processos de governança não depende apenas de processos institucionais que sejam accountable, transparentes e acessíveis, mas também requer inter-relações entre os diversos atores das variadas instâncias de governança dos processos de throughput para que possam coordenar seus discursos. Para tanto, estudiosos construtivistas geralmente elencam processos formais de deliberação como mecanismos de contrabalanceamento que garantam aos cidadãos que o poder da comunidade esteja devidamente canalizado para o processo de tomada de decisões e para os fluxos administrativos de throughput (Schmidt, 2013). Todavia, é uma tarefa árdua imaginar instituições de governança cotidiana transformadas em arenas formais de debates entre diversos atores, incluídos os não-estatais, não apenas pelas minúcias técnicas que envolvem o dia-a-dia da Administração Pública, mas fundamentalmente porque a legitimidade dos processos de governança, como definido por Weber (Economia e Sociedade), estabelecem-se em sua racionalidade, impessoalidade, profissionalização e predictibilidade. Levar os conflitos inerentes aos mecanismos democráticos de input para dentro dos processos de throughput poderia desencadear uma total inespecificidade dos outputs.

Com base em assunções construtivistas, essa última questão vem sendo enfrentada por uma escola chamada de "teoria do planejamento comunicativo" (Communicative Planning Theory - CPT), iniciada nos anos 1980 a partir de estudos interpretativos sobre

[8] Por exemplo: uma preferência monetarista (input) por políticas que garantam a estabilidade dos preços (output) preferirá bancos centrais independentes e com mandatos estáveis (throughput).

planejadores e processos de planejamento. Essa comunidade epistemológica emergiu a partir de outras, como a escola de administração pública e de políticas públicas dos EUA e Europa e, apesar de utilizarem algumas terminologias diferentes, também se focam na governança, deliberação e inclusão, elaborando estudos de caso utilizando métodos interpretativos sobre uma ampla gama de questões públicas. A CPT tem seu foco no "poder da comunicação", e inspirada nas teses habermasianas e de Castells, assume que o poder não está alocado em uma esfera ou instituição particular da sociedade, mas distribuído em todos os processos da ação humana e, mesmo que o poder possa ser exercido por intermédio da coerção, ele também é exercido via construção de significados baseados em discursos pelos quais atores sociais organizam sua ação. Esse discurso pode ser em favor de interesses e valores específicos, e quanto mais fortes forem seus significados menos o Estado necessitará recorres à coerção, uma vez que esses significados podem se cristalizar em instituições que, por sua vez, exercem dominação, como por exemplo a equiparação do mercado com liberdade e inovação que suporta o poder das corporações e do capitalismo (Innes, 2013).

"Power is not possessed by institutions or individuals – rather it lies in specific relationships in specific times and places. It is 'conditioned, but not determined, by the structural capacity of domination.' Moreover these relationships always involve reciprocal influence between more and less empowered subjects. Even the weakest can resist in one way or another. 'When micro power relations enter into contradiction with the structure of domination embedded in the state, either the state changes or domination is reinstated by institutional means' " (Innes, 2013, pp 7-8; adptado pela autora a partir de Castells, 2009).[9] A CPT admite que os conflitos nunca cessam na sociedade, mas afirma que podem ser temporariamente suspensos por intermédio de acordos momentâneos e contratos instáveis, e que podem ser transformados em instituições de dominação por atores sociais poderosos, e essa dominação é estabilizada em face da mudança através de um processo largamente assentado no consenso criado a partir da construção de significados partilhados (IBID).

Muitas foram as críticas feitas às teses da CPT, como a de que confundem um "saber comunitário" com ciência; que não estabelecem devidamente as fronteiras entre o poder da comunicação e o poder do Estado; que não reconhecem que colaboração e conflito tratam-se de conceitos contraditórios; e que se focam demasiado nos processos ao invés de se debruçarem sobre os outcomes. Sobre a primeira crítica, os estudiosos da teoria do planejamento comunicativo afirmam que a dicotomização do conhecimento entre científico e leigo desempodera tanto os planejadores quanto os membros da comunidade, o que dificulta a consecução das metas e mantem a sociedade apartada das decisões que afetam suas próprias vidas; que opor uma "hard science" (que opera por intermédio de dados positivos) a um "soft knowledge" qualitativo (que emana da comunidade) é desnecessário e contra produtivo, uma vez que esses saberes locais podem ser ligados à dados científicos por intermédio da ação comunicativa, resultando em um conhecimento mais acurado e significativo; e que do ponto de vista dos tomadores de decisões políticas, junto com relatórios e análises científicos, eles podem ser alimentados por histórias que se remetam ao significado das políticas e justifiquem suas decisões com mais propriedade (Innes e Booher, 2010).

Acerca das fronteiras entre o poder da comunicação e o poder do Estado, apoiados nas teorias de Castells (2009) sobre o "poder comunicativo", a escola da CPT afirma que, em uma sociedade em rede, uma teoria do poder é equivalente a uma teoria do poder

[9] Ver: Castells, M. Communication Power. Oxford, Oxford University Press. 2009

comunicativo, uma vez que as relações de poder caminham conjuntamente à comunicação, que estabelece significados compartilhados do poder, como quem ou o que é poderoso. Nesse sentido, normas e práticas desenvolvem-se através das redes que, reciprocamente, orientam a ação e as embutem nas instituições. Esses significados e normas conformam as respostas de indivíduos e instituições acerca do que compreendem por poder, bem como eles podem utilizar-se dele em suas relações. *"The power is invisible, taken-for-granted, so it can be exerted without overt action or even evidence of its existence. Communication mediates the way these power relationships are constructed and challenged. Thus the power of the state and communication power are inextricably entangled, shaping and influencing one another"* (Innes, 2013, p 13).

Sobre a crítica de que a CPT não reconhece que colaboração e conflito tratam-se de conceitos contraditórios, os teóricos do planejamento comunicativo afirmam que a glosa seja uma falácia, uma vez que a colaboração trata do próprio conflito. Por um lado, se atores políticos não tivessem conflitos e diferenças não necessitariam colaborar, podendo seguir suas searas individualmente; por outro, conflitos profundos e aparentemente irreconciliáveis entre diferentes pontos de vista, valores e interesses tratam-se da realidade das diversas sociedades em um mundo globalizado, e divisões como etnias, gênero, cultura e ideologia são difíceis de serem superadas, e esforços nesse sentido sempre podem resultar em dominação de uma parte da sociedade sobre outra. Com essa observação, a questão modifica-se para saber como superar os conflitos sem que se suplante significativas diferenças ou se perca a multiplicidade de vozes e a criatividade que emerge ao redor dos conflitos. Innes (2013) lembra que o planejamento colaborativo nasce nos EUA em resposta à impossibilidade governamental em resolver impasses políticos em jogos de soma-zero, e que a cooperação entre os tomadores de decisões expandiu as possibilidades dos indivíduos sem comprometer seus interesses. Nesse sentido, tomadores de decisões e agências públicas colaboram no desenvolvimento de soluções feitas sob medida para problemas sociais e ambientais que se apresentam em tempos e espaços específicos (Innes e Booher, 1999) e, por intermédio do diálogo, erigem novos significados acerca do problema, reconhecendo a legitimidade de propostas compartilhadas e construindo redes pelas quais diversos atores podem ser interligados.[10]

Ainda sobre a tensão entre colaboração e conflito, além do processo de diálogo colaborativo facilitar o acordo sobre as melhores práticas de governança, favorece uma "racionalidade colaborativa", e o conflito é a dinâmica central que leva a esse processo, uma vez que os tomadores de decisões não participariam desses debates se seus interesses não divergissem.[11] Ressalte-se que os processos de construção de consenso não se tratam de discussões amigáveis entre pessoas que buscam o bem comum, e que o altruísmo não é uma boa estratégia na mesa de negociações porque o bem-estar dos grupos representados pelos tomadores de decisões está em risco. *"The rule in consensus building best practices is not only that everything is on the table, but also that participants must challenge assumptions if they want to get past stalemate to practical action […]*

[10] Innes e Booher (2010) exemplificam essa possibilidade com o caso do "Fórum da Água de Sacramento" e do CALFED Bay-Delta Program, que, em ambos os casos, tomadores de decisões, de maneira coletiva, encontraram diversos usos para a água de uso comum e deram prosseguimento a obras de infra-estrutura paralizadas há decadas.

[11] Nesse sentido, se houvesse consenso mínimo prévio aos processos de deliberação, os processos "tradicionais" de input político e de throughput seriam suficientes para a efetividade das políticas - políticos eleitos representam o público, uma burocracia especializada pode ser imparcial ao executar as leis, e a política permite o conflito, onde grupos de pressão manobram eleitoral, legislativa, agencial, processual e juridicamente para determinar quem fica com o quê (Innes, 2013).

Collaboratively rational dialogue exists in a field of power external to the table, but at the table the power to speak and be listened to respectfully is equalized […] While the greater power of some stakeholders outside the table is explicitly part of the conversation, those stakeholders do not get dominate the discussion. At the table it may be clear that a solution cannot go forward without their support, but is also clear that powerful stakeholders would not be there if they could get what they want alone" (Innes, 2013, p 17).

Sobre a última crítica, a de que a CPT se foca demasiado nos processos ao invés de se debruçarem sobre os outcomes, Innes (2013) admite que a maior parte dos teóricos do planejamento participativo não identificam outcomes específicos como sendo desejáveis ou esperados, e que seu comprometimento normativo é com a identificação de bons processos (inclusivos, que empoderem os partícipes, igualitários, etc), para que então se possa estabelecer e identificar resultados (outcomes) desejados. Nesse sentido, o poder do Estado aparece nas preocupações dos teóricos do planejamento comunicativo de maneira indireta, como parte de um cenário dado para o planejamento. Esses teóricos preferem focar seus esforços em compreender como planejadores, organizações de planejamento e outros atores podem fazer e como, ao invés de identificar o que os constrange ou no que deve acontecer a partir de sua interação.

Expostas as razões da legitimidade da participação em processos de throughput, resta a questão de como se justificou, do ponto de vista das ideias, a manifestação de um tipo específico de expressão empírica dessa relação. Nesse sentido, investigar-se-á como a governança pública parceirizada (um throughput que contratualiza a produção e oferta de políticas públicas entre Estado e sociedade civil) passou a ser prognóstico para melhores Estado, governo e sociedade civil, confundindo um mecanismo de governança (throughput) específico (o chamado Contrato de Gestão) com a incorporação de valores, opiniões e interesses (inputs) e com a aplicação de critérios de efetividade e de justiça para as políticas públicas (outputs).[12]

Nova Governança Pública

Já se passaram mais de duas décadas das reflexões de Hood (1991) que plantaram definitivamente o paradigma da Nova Administração Pública (New Public Management – NPM) e, desde então, na mesma medida em que suas teses vêm impactando as práticas das políticas públicas, vêm sofrendo questionamentos pelas policy sciences (Box et al, 2001; Osborne, 2010; Bryson et al, 2014). A NPM nasce em oposição à Administração Pública que, segundo Hood (1991), pode ser definida como sendo dominada pela Rule of Law; com foco na administração de metas e regras definidas; com papel central da burocracia como produtora e implementadora de políticas; com a gestão política dividida dentro das organizações públicas; com um comprometimento cada vez maior do orçamento público; e pela hegemonia da burocracia na entrega dos serviços públicos. De uma perspectiva teórica, as teses da Administração Pública foram fundamentadas no final

[12] Vale ressaltar que não se está opondo essa ferramenta de gestão de políticas a outras ferramentas, como conselhos, ouvidorias, orçamentos participativos, etc, no sentido de se contrapor representação à participação direta, assumindo-se a superioridade de uma sobre a outra. Busca-se, antes, desfazer confusões entre inputs, throughputs e outputs em regimes democráticos. Nesse sentido, assume-se a tese de Schmidt (2013) e de Innes (2013) que mecanismos diversos de governança (throughputs) podem processar ideias, discursos, valores e interesses múltiplos (inputs), colaborando para diferentes qualidades de políticas (outputs).

do século XX (Woodrow Wilson, 1887; Weber, 2012), e como prática atingiram seu cume com o ápice do Welfare State (Osborne, 2010).

A NPM propagou-se a partir dos anos 1970 a partir de um novo discurso de implementação e entrega de políticas públicas que, em sua forma mais extrema, assumiu a superioridade das técnicas de gerenciamento do setor privado sobre as da Administração Pública, alegando que a aplicação daquelas ao serviço público levaria automaticamente à melhoria da eficiência e efetividade desses serviços (Tatcher, 1993). Os elementos centrais da NPM podem ser sintetizados como: atenção às lições de gerenciamento do setor privado; um gerenciamento "mangas de camisa" (hands-on), não como extensão da especialização burocrática; organizações públicas pautadas pela concorrência para que a implementação das políticas fosse organizacionalmente distanciada dos tomadores de decisões políticas; estímulo do estilo de liderança empresarial nas organizações públicas; ênfase nos mecanismos de controle e avaliação dos inputs e outputs, bem como gestão e auditoria de performance dos empregados; desagregação dos serviços públicos na sua unidade mais elementar com foco em seus custos de gestão; e o incremento do uso dos mercados, competição e contratualização para alocação e entrega de serviços públicos (Osborne, 2010).

Entre os pesquisadores, as assunções da NPM levaram a que focassem suas pesquisas sobre a gerência dos serviços públicos e das organizações públicas como um campo separado dos processos das políticas públicas, ou seja, a gerência pública separou-se da administração pública. Na esfera prática, essas assunções levaram à evolução do gerencialismo como sendo coerente e legítimo enquanto papel e função das organizações públicas. As críticas abundaram, tanto devido ao foco intraorganizacional da NPM - e mesmo sendo organizações que operam em um mundo plural -, quanto pela inaplicabicabilidade de técnicas datadas do setor privado à implementação de políticas públicas e entrega de serviços públicos (Metcalfe e Richards, 1991). Do ponto de vista da legitimidade democrática, a mais severa crítica foi feita no sentido de que utilizando-se do arcabouço conceitual da administração privada, o modelo do "Estado gestor" relegou assuntos substantivos da democracia contemporânea à arena de escolhas individuais do "cidadão cliente" entre organizações públicas que competem entre si (Bryson et al, 2014).

Como alternativa à NPM, alguns autores têm sugerido a existência de um novo paradigma conceitual, ou um "discurso alternativo", chamado de Nova Governança Pública (New Public Governance - NPG), que predica a existência de um Estado plural e pluralista, e que busca compreender o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas nesse contexto (Osborne, 2010). A NPG é fortemente enraizada nos conceitos da teoria de redes, e postula que um Estado plural é aquele no qual atores múltiplos e interdependentes contribuem para a entrega de serviços públicos; e um estado pluralista é aquele onde múltiplos processos conformam as diversas etapas do ciclo das políticas públicas. Inspirado na teoria dos sistemas, esse Estado ocupa-se dos ambientes institucionais e das pressões externas para possibilitar e constranger a implementação de políticas públicas e a entrega de serviços públicos. Como consequência dessas duas formas de pluralidade, o foco da NPG se coloca sobre as relações interorganzacionais e sobre a governança de processos, salientando sua efetividade e outcomes que levam em consideração as interações das organizações do setor público em seu meio ambiente.

Nesse quadro complexo, o mecanismo central de alocação de recursos é a rede interorganizacional, sendo suas decorrentes responsabilizações (accountability) algo a ser negociado em âmbito interorganizacional e interpessoal dentro das próprias redes (Osborne, 1997). Importante notar que essas redes raramente tratam-se de alianças entre pares, sendo antes redes permeadas por desigualdades de poder que devem, portanto, ser

navegadas adequadamente para que funcionem a contento, para que se estabeleçam valores, significados e contratos mútuos. *"The NPG is thus both a product of and a response to the increasingly complex, plural and fragmented nature of public policy implementation and service delivery in the twenty-first century"* (Osborne, 2010, p 9). Dessa perspectiva, emanam novas questões para a NPG, como qual seria sua unidade básica de análise para investigar a implementação de políticas; quais são as habilidades necessárias para uma boa performance relacional; como avaliar sustentabilidade, accountalibity e performance em sistemas públicos naturalmente abertos (redes); qual a natureza da accountability em sistemas plurais, pluralistas e fragmentados; que valores sustentam a implementação de políticas públicas em sistemas complexos; e qual seria a melhor arquitetura organizacional para a entrega de serviços públicos em um Estado plural (IBID).

A questão que se destaca ao se tratar de teoria democrática e suas implicações é a questão do accountability. No campo das policy sciences a discussão sobre responsabilização tem ficado cada vez mais complicada, uma vez que agora não se restringe à relação de responsabilização de políticos e a implementação de políticas públicas, incluindo as relações de accountability entre agentes da burocracia de diversos serviços públicos e organizações do setor público e seus gestores, consideradas aqui as da administração direta, indireta, empresas públicas e contratos de serviços públicos com entes privados, abrangendo também a responsabilização do terceiro setor contratualizado para entrega de serviços públicos (MCQuaid, 2010; Pestoff e Brandsen, 2010). Assim, a NPG, ao focar em redes plurais e pluralistas que atuam no desenvolvimento de políticas públicas, liga a responsabilização de diversos atores a múltiplos processos de governança: políticos e sua responsabilização política no processo de implementação de políticas ao accountability dos provedores não-governamentais de serviços públicos.

Não se pode perder de vista que a NPG, como a NPM e a Administração Pública outrora, carrega valores normativos acerca do Estado e de seu funcionamento, como a assunção de que um Estado plural e pluralista seja melhor do que outro unitário ou regulatório porque inclui mais atores e dispersa (democratiza) o acesso ao poder; e que a negociação de valores, significados e estabelecimento de relacionamentos entre os diversos atores deve ocorrer por processos de governança de redes e pelo estabelecimento de diversos contratos entre os atores para que se garantam valores elementares (value base) de dispersão e contestação ao invés do foco na eficácia da competição e do mercado (Osborne, 2010, p 10). Como se nota, a ênfase do modelo da NPG está nos processos, mas também não se pode deixar de notar que throughputs específicos (como a contratualização de resultados) carregam em si a capacidade de garantir inputs característicos (liberdade e competição econômicas). A representação política e a participação direta, tidas como essenciais para a legitimidade do regime democrático (Pitkin, 2006; Pateman, xxx) são deslocadas e percebidas como parte de um processo de governança amplo e complexo, que ocorre em rede e de maneira fragmentada. Como identificar e qualificar a legitimidade democrática em um cenário plural e pluralista e que opera o Estado por intermédio de processos complexos de governança é uma questão central, e tem que ser enfrentada pela teoria democrática.

Governança Pública Parceirizada[13] e Legitimidade Democrática

Há quem afirme que a contratualização de serviços entre o Estado e o terceiro setor remonte a longa data, como os casos do Hospital Geral de Massachusetts e da Universidade de Harvard, que recebiam dinheiro governamental já no período colonial americano, ou as ligas de serviços voluntários que emergiram durante o século XIX em diversos países da Europa (Reino dos Países Baixos, Reino Unido, Suécia, Alemanha e Dinamarca) como provedores de importantes serviços de saúde, e cujos contratos tiveram grande acréscimo com o fortalecimento do Estado de bem-estar social no século XX (Smith e Smyth, 2010). Subsequentemente, diversos governos deslocaram esses financiamentos às organizações do terceiro setor para contratos mais formais, com carater competitivo e regulação substantiva. Essa mudança ocorreu principalmente entre os anos 1970 e 1990, com a crise do Welfare-state e uma busca pela redução dos gastos públicos (Tatcher, 1995; McQuaid, 2010; Smith e Smyth, 2010).

Contemporaneamente, o termo "parceria" cobre um contínuo multi-dimensional de amplos conceitos e práticas. Nesse cenário, o termo "parcerias público-privadas" refere-se especificamente a ferramentas de gestão de contratos entre o público e o privado. Todavia, há frequentes ruídos nesse entendimento, como a assunção de que o termo não se trata de nada mais do que uma ferramenta para distribuição de recursos indiscriminadamente (Osborne, 1997), ou de um termo ubíquo que carece de definição (Rowe e Devanney, 2003) e que corre o risco de perder sua validade analítica ao longo do tempo (Miller, 1999). O conceito contemporâneo de parceria para entrega de serviços emergiu entre os anos 1980-90 como um cânone da ordem pública e da iniciativa privada (McQuaid, 2010), e foi adotado pela OCDE na década de 1990 como sendo sistemas formais de cooperação fundamentados em contratos ou entendimentos informais, com planos mutuamente adotados e juridicamente vinculativos entre um número de instituições, que poderiam envolver acordos sobre políticas e programas com objetivos comuns e partilha de responsabilidades, recursos, riscos e benefícios ao longo de um determinado período de tempo (Smith e Smyth, 2010).[14]

Desde então, o papel das organizações do terceiro setor na provisão de serviços públicos vem crescendo mundo afora, fundamentalmente por intermédio da contratualização de resultados entre essas organizações e os diversos governos (IBID). A atração pela contratualização com organizações do terceiro setor deve-se a diversos fatores, como uma tentativa de contenção de custos; uma atenção específica à capacidade dessas organizações em promover capital social e comunitário; e a assunção da tese da NPM de que esse tipo de parceria incrementa a eficiência e a efetividade dos serviços públicos. Pesquisadores e gestores afirmam que, primeiramente, organizações do terceiro setor têm elevada possibilidade de inovação, operam a baixos custos, garantem engajamento comunitário e dos cidadãos, atraem voluntários para seus serviços e elevam a concorrência com o setor público (McQuaid, 2010; Smith e Smyth, 2010; Pestoff e Brandsen, 2010). Do ponto de vista da participação de organizações do terceiro setor na produção de serviços públicos de bem-estar, autores como Pestoff e Brandsen (2010)

[13] Os termos "governança pública parceirizada", "coprodução", "contratualização" e "parceirização" aparecem neste artigo como sinônimos, dado que representam a mesma ideia de que a sociedade civil, em suas diversas manifestações, vem assumindo corresponsabilidades com as diversas esferas de governos (inclusive supranacionais, como o caso da União Europeia) na implementação e entrega de políticas públicas diversas. Os termos variam devido à miríade de autores tratando do assunto, especialmente no mundo anglo-saxônico.

[14] Para pesquisa contemporânea da OCDE na área ver: OECD (2011), Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. In http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en, (acesso em 02/02/2015).

afirmam que essa relação de governança demonstra uma grande crise de legitimidade para o setor público como provedor de serviços de bem-estar social, e que o elevado volume de transferência da provisão desses serviços para o terceiro setor gerou problemas na conceituação do que sejam essas organizações, que foram aceitas sob diversos rótulos, sem nenhuma intenção de agrupá-las. Como consequência do estabelecimento de contratos que regulam a competição e remuneram os outputs em relação à produtividade dos parceiros do terceiro setor, as fronteiras entre Estado, mercado e terceiro setor se romperam, e uma categoria de organizações híbridas e indeterminadas emergiu. *"It means that the third-sector organizations have taken on more characteristics of state organizations (e.g. in terms of formalization) and of markets organizations (e.g. maximizing their income, but without maximizing their profit)"* (Pestoff e Brandsen, 2010 – p 224).

Com essas características herdadas tanto do Estado quanto do mercado pelas organizações do terceiro setor, autores assumem que essas novas organizações híbridas desenvolvem vieses das grandes organizações nas sociedades pós-industriais, tanto privadas como públicas, deixando pouco espaço para a democracia ou para a influência dos cidadãos, o que se deve à falta de controle comunitário e de processos democráticos para a tomada de decisões nessas organizações (Hirst, 2002). Evers (2006) afirma que há diferentes tipos de envolvimento no processo de produção de políticas, que em parte se sobrepõem e em parte conflitam: assistencialismo (welfarism), profissionalismo (profissionalism), consumismo (consumerism), gerencialismo (managerialism), e participacionismo (participationalism). Esses tipos estão baseados em diferentes valores, e podem variar de acordo com o setor da política pública desenvolvida, no tempo e em diferentes países. Todavia, algumas características básicas de cada modelo podem ser observadas e, no sentido de sua proposição em tornar processos de governança mais democráticos, o assistencialismo e o profissionalismo estão próximos por não deixarem muito espaço para o envolvimento dos beneficiários/usuários, sendo, antes, vistos como clientes com pouca autossuficiência. As perspectivas consumista e gerencialista afirmam reconhecer a autossuficiência das pessoas e, portanto, asseguram para os usuários das políticas maior chance de escolha/alternativas, afirmando que o setor público precisa aprender com o setor privado, mas, nesse processo, também abrem pouco espaço para a participação (IBID). Já o participacionismo encoraja o envolvimento dos usuários das políticas em seu processo de produção, enfatizando a natureza plural das organizações (com múltiplos tomadores de decisões) e requer que os usuários se tornem coprodutores dos serviços oferecidos pelas organizações. O participacionismo como coprodução de serviços se opõe à visão socialdemocrata e de grupos de liberais de que os cidadãos são consumidores de serviços públicos financiados pelo Estado e providos por governos (de qualquer instância) e companhias privadas, que votam a cada período eleitoral, e em seus interstícios fazem escolhas entre provedores públicos ou privados de serviços (Pestoff e Brandsen, 2010).[15]

Essas discussões, como visto, têm associado posicionamentos normativos sobre a legitimidade da democracia a práticas de gestão pública - que se tem usado chamar de um modelo "pós Nova Administração Pública", ou de "Nova Governança Pública" como John Bryson (2014) e Stephen Osborne (2010) - e operam a partir de teorias organizacionais que permitam análises em rede de estados plurais e pluralistas, com foco

[15] A noção de coprodução pelo envolvimento dos cidadãos na produção de serviços públicos teve grande apelo entre pesquisadores estadunidenses entre os anos 1970-80. Para um bom resumo dessa discussão ver Roger B. Parks et al. (1981). Consumers as Co-producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations, Policy Studies Journal, 9: 1001-1011.

de ação na organização em seu contexto político e de políticas, e com ênfase na negociação da relação entre valores esperados das políticas e os meios para alcança-los e entre os diversos atores envolvidos efetivamente no processo das políticas públicas, sejam estatais ou não. Todavia, discussões substantivas sobre esse modelo de governança e suas implicações para a legitimidade democrática têm ficado à margem das reflexões teóricas sobre a democracia. Uma questão imediata que se pode fazer, nesse sentido, trata-se do problema da accountability (responsabilização) tanto do Estado quanto das organizações parceiras do terceiro setor tomadas individualmente, quanto das relações que estabelecem entre si. Assim, pode ser que o contrato estabelecido não deixe claro tanto para os parceiros quanto para a sociedade "quem está no comando", deixando um vácuo de responsabilização no qual nenhum dos parceiros sente-se totalmente accountable pelo produto dessa relação. Uma saída para esse impasse tem sido afirmar que *"The community roots of many third-sector organizations also means that these organizations may have political support and influence, and represent politically important constituencies; thus, government contracting with these organizations may be a strategy for government to reach out and support a particular group or constituency"* (Smith and Smyth, 2010, p 270).

No Brasil, a experiência da chamada Reforma do Estado, iniciada no idos dos anos 1995, pressupôs a publicização de políticas públicas por intermédio da contratualização de resultados entre Estado e sociedade civil. A partir de 1998 é possível que o Estado selecione Organizações Não-Governamentais e as qualifique como Organizações Sociais, estabelecendo com elas "Contratos de Gestão" (CG) nos quais sejam acordadas metas de execução de políticas públicas, que seguem financiadas majoritariamente pelo Estado, mas passam a ser executadas por essas entidades privadas sem fins lucrativos. A Lei dos convênios (13019/14) e das OSCIP (9790/99), assim como a das Organizações Sociais (9637/98), podem ser classificadas como aspectos do jogo democrático que visam à regulamentação das relações entre a Administração Pública e o chamado terceiro setor, tanto no desenvolvimento de políticas públicas quanto na oferta de serviços públicos via contratualização de resultados.[16] A próxima seção deste artigo demonstra como as teses da NPM e da NPG foram normativamente incorporadas à da Reforma do Estado.

Participações: Estado, Sociedade Civil e Governo no Brasil

Com o processo de democratização no Brasil, entre as décadas de 1970/80, viu-se uma proliferação de associação civis, religiosas e profissionais que passaram a requerer ações específicas do Estado, bem como passaram a reivindicar maior direito à participação nas decisões públicas (Sader, 1988; Gohn, 1997; Dagnino, 2002; Tatagiba, 2002; Romão Netto, 2006, 2012). Esses novos atores políticos participaram de momentos importantes da recente história brasileira, como do processo de escritura da Constituição Federal de 1988, tendo auxiliado a orientar os constituintes a inscreverem importantes artigos prevendo essa participação social nos interstícios das eleições, como são os casos das políticas de saúde e assistência social, nos artigos 198 e 204 da Carta Magna,

[16] Os termos utilizados para o estabelecimento das metas a serem entregues pelos parceiros do terceiro setor variam, todavia. A Lei dos convênios (nº 13019/14) chama os mecanismos de acordos de Termo de Colaboração e de Termo de Fomento; a das OSCIP (Lei nº 9790/99) de Termo de Parceria; e a das Organizações Sociais (Lei nº 9637/98) de Contrato de Gestão.

respectivamente, que preveem a obrigatoriedade da participação social na orientação e determinação dessas políticas públicas.

Para além desses processos de participação civil nos diversos momentos do ciclo de diferentes políticas públicas no Brasil, a década de 1990 guardava outra surpresa institucional no que diz respeito às relações entre atores estatais e civis e suas relações com as políticas públicas no Brasil, a contratualização de resultados entre governos e a sociedade civil. A partir de um consenso entre diversos estudiosos e lideranças da sociedade civil de que o Estado brasileiro passava por uma crise (fiscal, macroeconômica, política e social), consagrou-se a ideia de que para manter a democracia sem que se retornasse ao nefasto ciclo de alternância entre regimes democráticos e autoritários seria necessária a reforma do Estado nacional (Sola, 1994; Sola e Paulani, 1995; Salum Jr. 1995; Bresser-Pereira, 1998). A partir de uma releitura das teses da NPM e da NPG, Bresser-Pereira, à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado entre os anos 1995-1999, foi o arauto dessa proposta no Brasil, feita a partir do seguinte diagnóstico: i) a experiência militar deixara marcas de aprofundamento do patrimonialismo pelo fortalecimento e multiplicação das estruturas fundacionais da administração indireta, bem como teria inchado a administração direta com desqualificadas e demasiadas contratações; ii) o Brasil atravessava uma crise fiscal, sem poupança interna, com elevada dívida externa e uma experiência recente de hiperinflação; iii) não haveria um modelo macroeconômico que estimulasse a produção nacional; iv) a democracia, a despeito de reconquistada, deveria ser qualificada, para que se garantisse o "direito republicano" da sociedade (Bresser-Pereira, 1999; 2009; Brasil, 1995).[17]

O prognóstico do ex-Ministro para o Brasil foi o seguinte: i) fortalecimento de um núcleo central do governo (composto pela presidência da República, ministros, assessores próximos, ministros do STF e expoentes do legislativo) de onde emanariam as principais diretrizes políticas para a Administração Pública e seus atores; ii) a identificação das "atividades exclusivas de Estado", como segurança e defesa, fiscalização, justiça, planejamento, Fazenda, que seriam executadas por atores estatais, ou seja, servidores públicos da Administração Pública direta, em carreiras fortalecidas dentro da estrutura do Estado e racionalmente selecionados; iii) a privatização das atividades econômicas que visam ao lucro (com exceção daquelas de interesse nacional como o petróleo), uma vez que a racionalidade do Estado não é o lucro, e essas atividades de interesse público seriam melhor geridas pelo mercado (como o caso da telefonia, por exemplo); e finalmente iv) a contratualização de políticas públicas com atores não estatais das atividades não-exclusivas do Estado, como saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia.

Esse último ponto trata-se de outro desdobramento das relações entre Estado e sociedade no Brasil que, de acordo com Bresser-Pereira, guardariam características de racionalização (busca de eficácia, eficiência e efetividade) das políticas públicas, bem como um caráter pedagógico da sociedade civil e dos atores não estatais envolvidos no

[17] Segundo Bresser, trata-se de uma quarta categoria de direitos de cidadania, para além dos civis, políticos e sociais, e que se trata de que a coisa pública não seja apropriada de maneira privada (Bresser-Pereira, 2004).

processo de implementação dessas políticas (Bresser-Pereira, 2009; Romão Netto, 2010, 2015a). Ambos os argumentos fundamentam-se na estruturação normativa da existência de um espaço "público-não estatal", que seria composto por agentes não-estatais (porque não servidores públicos das esferas direta e/ou indireta da Administração Pública), mas que se dedicariam a atividades públicas associadas aos direitos humanos fundamentais, motivos pelos quais não deveriam ser privatizados ou entregues a clientes com finalidades lucrativas, bem como deveriam seguir sendo financiadas pelo Estado (Bresser-Pereira e Grau, 1999). A qualificação dos atores não estatais se daria quando a sociedade civil fosse instada a gerenciar e executar políticas públicas diversas, uma vez que essa sociedade civil, de acordo com Bresser, é portadora dos valores de bem comum, como liberdade, igualdade, desenvolvimento econômico e preservação da natureza (Bresser-Pereira, 2009). Nesse sentido, contendas particularistas ao redor desses temas seriam dissipadas em favor de uma percepção mais republicana das políticas públicas, uma vez que diversos atores e mecanismos de controle (estatais e não estatais) convergiriam para a execução da política pública.

A trama teórico-normativa sobre a democracia, o Estado e a sociedade civil que sustenta a compreensão de Bresser para esse entendimento é complexa. Para Bresser, os conceitos de sociedade civil e nação indicam a "sociedade politicamente organizada fora do Estado". Pensada como nação, essa sociedade, ciosa de sua soberania, visa seu desenvolvimento econômico, sendo esta uma forma de sociedade cujos membros compartilham uma história e um destino comuns, é politicamente organizada e conta com um Estado para realizar seus objetivos de ordem, segurança e autonomia. Para tanto, a nação exige de seus membros um acordo nacional, um contrato social básico que origina a própria nação, que a mantém coesa. Este contrato social, salienta Bresser-Pereira, não se trata apenas de um contrato hipotético, como teorizaram os jusnaturalistas, mas, também, do testemunho de um processo histórico amarrado entre as diversas classes sociais que compõem o povo de uma nação (Bresser-Pereira, 2008).[18] No caso brasileiro, especificamente, esse acordo nacional ter-se-ia estabelecido a partir de 1930, em decorrência do subdesenvolvimento oriundo da dominação imperial, e uniu a burguesia nacional nascente à nova burocracia, aos trabalhadores urbanos e aos setores da velha oligarquia, mais orientados para o mercado interno, como os pecuaristas, por exemplo.

Já a sociedade civil que, de acordo com o autor, teria uma conotação universal e democrática, não deveria ser confundida com o conceito de "povo", por um lado, sequer com o de "organizações da sociedade civil", por outro. Nesse sentido, o povo seria constituído pelo conjunto dos cidadãos com direitos iguais, e as organizações da sociedade civil seriam arranjos públicos não-estatais de advocacia ou controle político que, a despeito de não serem compreendidas como "a sociedade civil", seriam importantes para ampliar sua democratização. Assim, a sociedade civil seria "a sociedade politicamente organizada voltada para os objetivos de liberdade individual, justiça social

[18] Para todos os autores citados por Bresser-Pereira ao longo desse trecho do artigo ver: BRESSER-PEREIRA, L. C. Nação, Sociedade Civil, Estado e Estado-nação: uma perspectiva histórica. Texto para discussão. Biblioteca Digital FGV. 2008 In http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2659 (acesso em 27/03/2015).

e proteção ao meio-ambiente" (IBID, p 09). Tal conceito de sociedade civil, segundo Bresser, teria um percurso histórico identificado por diversos autores ao longo da história, e origina-se com a percepção da emergência da burguesia como classe dominante e com a distinção entre uma esfera política do Estado, na qual imperam a aristocracia e a burocracia patrimonialista, e uma esfera econômica, ou do mercado, na qual domina a burguesia. Para o ex-Ministro, Hegel teria estabelecido uma distinção entre sociedade civil e Estado, estando a primeira fora do segundo, o qual deveria, por sua vez, conduzir a sociedade civil (Bresser-Pereira, 1999). Já Marx teria elevado a importância da sociedade civil ao interpretar o conceito hegeliano na medida em que o Estado "deixa de ser a racionalidade em si, deixa de ser o momento em que a vontade e a liberdade humanas se realizam plenamente enquanto idéia, e deixa de ter o papel organizador da sociedade imaginado por Hegel", passando uma parcela da sociedade (a classe dominante) a deter todo o poder político e a determinar o Estado (IBID, p93). Desta feita, Marx teria invertido o papel da sociedade civil em sua relação com o Estado, passando aquela a ser o agente da mudança social e da transformação do Estado; mas a inversão se operou a partir de uma perspectiva negativa, uma vez que esta sociedade civil é formada pelos burgueses que utilizam o Estado como comitê próprio e instrumento de manutenção de seu poder.

Bresser argumenta que Bobbio, em um ensaio sobre Gramsci, buscou revalorizar o conceito de sociedade civil, afirmando que o italiano, ao enfatizar o conceito super-estrutural da sociedade civil fez um resgate do conceito hegeliano:

"Sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm a tarefa de resolver ou mediando-os, ou evitando-os, ou reprimindo-os. Sujeitos desses conflitos e portanto da sociedade civil enquanto contraposta ao Estado são as organizações sociais, ou, mais amplamente, os grupos, movimentos, associações, ou organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classes, ou grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa de direitos civis, de libertação, da mulher, os movimentos de jovens etc". (Bobbio, 1981, pp 21-6 *apud* Bresser Pereira, 1999, p 94).[19]

Bresser-Pereira chama a atenção para o fato de que a concepção de que a sociedade civil é o agente da transformação do Estado embalou intelectuais durante as lutas contra o autoritarismo na América Latina e alicerçou a aliança entre esses intelectuais e diversos outros atores sociais, como movimentos sociais, organizações não-governamentais, sindicatos e associações de trabalhadores, profissionais liberais e empresários. A partir dessa constatação histórica, a categoria "sociedade civil" teria passado por uma mudança de percepção, ocorrida, segundo o autor, a partir de trabalho de Cohen e Arato (2001) que, fundamentados na linha de pesquisa habermasiana, passaram a atribuir ao conceito de sociedade civil um caráter restritivo (identificando-a com os movimentos civis e

[19] Ver BOBBIO, N. Societá Civile. In: BOBBIO, N. (1985) Stato, Governo, Societá. Torino: Einaudi.

organizações não-governamentais) e normativo (ao identificar a sociedade civil como alternativa tanto ao Estado quanto ao mercado).

Assim, segundo Bresser, para Cohen e Arato, a sociedade civil – ao invés de ser a parte constituinte de um país que está fora do Estado – foi compreendida como um terceiro espaço, ao lado da economia e do Estado, cabendo à primeira (sociedade civil) restaurar tanto os recursos de significação, autoridade e integração social minados pela expansão de uma economia liberal, quanto restaurar as mazelas causadas pelo crescimento de um aparato administrativo do Estado intervencionista (Bresser-Pereira, 1999, p 97).

"Dessa forma, a economia, que era central para Hegel e Marx no conceito de sociedade civil, fica dele excluída. A sociedade civil, definida restritiva e normativamente, vai controlar, de um lado, a economia ou o mercado, e, de outro, o Estado. A transformação do mundo não será mais realizada pelas elites aristocráticas iluminadas controlando o Estado, como querem os conservadores clássicos, nem por um mercado auto-regulado, como quer a nova direita neoliberal, nem por um proletariado revolucionário, como queriam Marx e Engels, nem por uma burocracia estatal, como pretenderam seus seguidores, mas por associações voluntárias e movimentos sociais independentes do Estado e do mercado" (IBID, p98).

Dessa reflexão, Bresser derivou que no capitalismo, bem como em qualquer outro sistema de classes, "o poder político deriva da sociedade civil [que é] o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos" (Bresser-Pereira, 1995a, p 91). Estes pesos dependeriam das "três fontes de poder fundamentais das sociedades contemporâneas: a organização, o dinheiro e o conhecimento [...] Assim, e sendo fiéis a Hegel, Gramsci e Bobbio, podemos pensar na sociedade civil como a sociedade fora do Estado [...] como um complexo campo de lutas ideológicas em que classes, grupos de interesses e indivíduos isoladamente buscam alcançar hegemonia, reformar o Estado e influenciar suas políticas" (Bresser-Pereira, 1999, pp 99-100).

Olhando para a realidade empírica brasileira, o ex-Ministro percebeu a crescente organização dessa sociedade civil, no final do século XX, que teria auxiliado na consolidação e elevação do status democrático do país ao ampliar e aprofundar o debate público, corroborando para o surgimento de uma nova forma de democracia, a participativa, deliberativa, ou republicana. Dialogando com autores como Habermas e Rawls, "teóricos políticos social-liberais ou politicamente liberais" e Carole Pateman, que analisa a democracia participativa partindo de um "ponto de vista de esquerda", Bresser afirma que adota conceitos "menos ambiciosos" do deliberacionismo e do participacionismo. Assumindo que democracia deliberativa e participativa são "quase sinônimas", uma vez que arranjos deliberativos levam à ampliação da participação, Bresser-Pereira compreende a democracia deliberativa como um "ideal político", e, adotando uma perspectiva histórica, propõe a construção de um "Estado republicano" e de uma "democracia republicana". Assim, Bresser adota um conceito de democracia participativa que tem origem na tradição latino-americana católica do pensamento político e social, que critica o liberalismo clássico e econômico no qual "a natureza dos

novos regimes democráticos e o âmbito dos direitos dos cidadãos estão sendo moldados pela 'política de responsabilização social', ou seja, de controle social, na qual as associações cívicas, as ONGs e os movimentos sociais desempenham papel central" (Bresser-Pereira, 2009, p 192).

Ao afirmar que "o novo republicanismo, o reaparecimento das idéias de esfera pública e sociedade civil, e a teoria da democracia deliberativa são hoje essencialmente a mesma coisa", Bresser não compreende esse movimento como aquele substanciado pelo conceito comunitarista de republicanismo, mas, chamando-o de "republicanismo moderno", entende que este "oferece uma visão de como fortalecer o Estado por meio da participação ativa das organizações da sociedade civil" (IBID, pp 195-97). Essa sociedade civil teceria amplas redes nacionais e internacionais que tentam responder à crescente complexificação do sistema político e também à elevação do número de cidadãos dispostos a participar destas organizações. Assim, ter-se-ia estabelecido um espaço chamado por Bresser-Pereira de "público não-estatal", que se tornou fundamental para desfazer a dicotomia entre Estado e mercado instalada com a crise do Estado de bem estar social, crise que levou à ideia de que a única alternativa à propriedade estatal seria a privada, e o único mecanismo democrático possível seria o procedimental e elitista (Bresser-Pereira e Grau, 1999).

Dizem Bresser e Grau que "Na verdade, a forma pública não-estatal de propriedade é uma alternativa cada vez mais significativa, não só porque as organizações públicas não-estatais de serviço prestam serviços sociais e científicos, mas especialmente porque as organizações de controle social tornam responsáveis os funcionários governamentais e mais representativa a democracia participativa" (IBID, p 197). Ao analisar estudo de Grau (2000), Bresser-Pereira apresenta, brevemente, mas de maneira suficiente para que se compreenda sua articulação entre os conceitos que vêm sendo apresentados até então, sua estratégia para contribuir no definitivo estabelecimento desse Estado liberal-social e republicano. Na pesquisa, a autora identifica três tipos de transmissão de poder por intermédio da descentralização política, que podem corroborar em tipos distintos de participação política ou uso de mecanismos de controle social cuja diferença reside no fato de sua formalização, sendo o modelo mais formalmente institucionalizado o mais efetivo no sentido de fomentar a participação popular.[20]

Assim, "'independentemente da formalização dos modelos de controle social, sempre que o Estado decide institucionalizar o controle social, a efetividade dessa política depende da efetividade do próprio Estado: por definição, se o Estado é frágil, o controle social também o será'" (Grau, 2000 apud Bresser-Pereira, 2009, p 201). E completa Bresser-Pereira (IBID, p 202) que "Quando os governos não usam as organizações da sociedade civil como ferramenta de controle da administração, como aconteceu no Brasil – no orçamento participativo de Porto Alegre, ou na participação dos pais na direção de escolas públicas, em Minas Gerais -, a capacidade das comunidades de se organizarem é limitada. Quando os governos as usam, temos sinais de reforma da gestão pública".

[20] Para o estudo ver CUNILL GRAU, Nuria. Responsabilización por El Control Social. *In* CLAD's CIENTIFIC COUNCIL (edt.). La responsabilización en la nueva gestión publica latinoamericana. Buenos Aires: Eudeba; Caracas; Clad. 2000.

Vale ressaltar a crítica feita a esse argumento por Evelina Dagnino (2004) de que há, no argumento de Bresser, uma confluência perversa entre dois projetos distintos e dicotômicos de poder e de Estado. Para a autora, as intenções neoliberais se travestiriam de valores republicanos para cooptar a sociedade civil em um processo de redução das atividades do Estado a um patamar mínimo de responsabilidade. Assim, segundo a autora, termos como "sociedade civil", "movimentos sociais" e "cidadãos", todos sujeitos da "participação" (direta, deliberativa, democrática, política) equivaleram-se a outros como com "governança", "transparência", "controles democráticos", "eficiência", "prestação de contas", etc, e ambos os segmentos compatibilizaram-se em um mesmo movimento normativo visando a accountability social. Todavia, como salientam Lavalle e Vera (2011) em contra-argumento, houve uma confluência semântica entre atores e literaturas oriundos de espectros políticos divergentes com o fim da Guerra Fria, o que proporcionou transformações e "uma rajada de ar fresco" tanto para a teoria democrática quanto para as investigações das relações entre participação e políticas públicas. Nesse sentido, os autores chamam atenção para o fato de que na América Latina, o ideário da participação se origina na teologia da libertação, com fundamento emancipatório do povo; ganha status de direito de cidadania; e termina por ser galgada a assumir incumbências de gestão de políticas públicas. Assim, esses atores passaram a compartilhar plataformas semânticas, abrindo possibilidades não apenas a confluências perversas, mas a virtuosismos investigativos.

Participação gerencial no Brasil, breves evidências do que se segue

O modelo de aproximação entre atores estatais e não estatais na gestão e entrega das políticas públicas (que se pode chamar de "participação gerencial", porque inclui a contratualização da implementação das políticas públicas entre atores estatais e não estatais sem fins lucrativos) trouxe peculiaridades para a teoria democrática de maneira geral e para a investigação sobre as políticas públicas de maneira particular. No Brasil, fala-se em parceirização com a sociedade civil na Lei dos convênios (nº 13.019/14), das OSCIP (Lei nº 9.790/99) e das Organizações Sociais (Lei nº 9637/98).[21]

A Lei dos convênios (Brasil, Lei nº 13.019/14), em seu Artigo 1º, "estabelece o regime jurídico das **parcerias voluntárias**, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, **entre a administração pública e as organizações da sociedade civil**, em regime de mútua cooperação, **para a consecução de finalidades de interesse público** [...]; e em seu Art. 5º determina que "O regime jurídico de que trata esta Lei **tem como fundamentos a gestão pública democrática**, a **participação social**, o **fortalecimento da sociedade civil** e a **transparência** na aplicação dos recursos públicos", reconhecendo a "**participação** social **como direito** do cidadão" (Art. 5º, inciso I), e tendo por "diretrizes fundamentais" (Art. 6º, incisos I e II) "I - a **promoção**, o **fortalecimento institucional**, a

[21] A Lei Federal nº 9.637/98 regula o estabelecimento das Organizações Sociais para a União; já a regulação da ferramenta no Estado de São Paulo dá-se pela Lei nº 846/98. Vale ressaltar que as diversas legislações que regulam a matéria são concorrentes, ou seja, não há relação vinculante entre elas. Dessa maneira, cada ente federativo pode regular a matéria de acordo com processo legislativo próprio e autônomo.

capacitação e o **incentivo** à **organização da sociedade civil** para a cooperação com o poder público; e II - a priorização do **controle de resultados**". A Lei das OSCIPs (Brasil, Lei nº 9.790/99) dispõe-se a qualificar "**pessoas jurídicas**, de direito privado, **sem fins lucrativos**" como sendo de "**interesse público**" para celebração de um **Termo de Parceria**, "destinado à formação de **vínculo de cooperação** entre as partes para o **fomento e execução das atividades de interesse público**" (Art. 9º), e que estará sujeito "aos **mecanismos de controle social** previstos na Legislação" (Art. 10, Inciso VI, § 3º). Já a Lei das Organizações Sociais (Brasil, Lei nº 9637/98 - em sua versão federal), regula "sobre a **qualificação de entidades como organizações sociais**, a criação do **Programa Nacional de Publicização**, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a **absorção de suas atividades por organizações sociais"**. O Contrato de Gestão trata-se de "**instrumento** firmado **entre o Poder Público e a entidade** qualificada como organização social, com vistas à formação de **parceria** entre as partes para **fomento** e **execução** de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º (Art. 5º), e que "deve ser **submetido**, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao **Ministro de Estado** ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada" (§ Primeiro), que, por sua vez, "devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários" (Art. 7º, § Único). Para a qualificação como OS, as diretrizes do Programa Nacional de Publicização deveriam ser: "I - ênfase no atendimento do **cidadão-cliente**; II - **ênfase nos resultados**, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; III - **controle social** das ações de forma transparente" (Art. 20, Incisos I, II e III).

De acordo com o SIGA Brasil do Senado Federal [22], em 2014 o governo federal transferiu R$ 42.749.098.978,24 via repasses a organizações privadas sem fins lucrativos, de acordo com a tabela abaixo. Como se vê, a natureza das associações e suas atividades são diversas, verificando-se desde o Serviço Social Autônomo (o chamado Sistema S), passando por sindicatos, OSCIPs e partidos políticos, chegando a condomínios e cartórios, e até categorias como "outras" formas de associação e fundações, ou simplesmente "associações". Somadas apenas as três categorias "genéricas" (outras e associações) o montante repassado em 2014 para a chamada sociedade civil foi de R$ 23.440.354.397,66.

[22] Ver http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil

TABELA 01 – Repasses da União a Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos – 2014*

Favorecido (Natureza Subgrupo)	Favorecido (Natureza)	Valor Pago
ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS	ASSOCIAÇÃO	25.160.612,96
	ENTIDADE SINDICAL	1.145.292.481,46
	ESTABELECIMENTO, NO BRASIL, DE FUNDAÇÃO OU ASSOCIAÇÃO ESTRANGEIRAS	155.861,43
	FUNDAÇÃO MANTIDA COM RECURSOS PRIVADOS	82.660,00
	FUNDAÇÃO OU ASSOCIAÇÃO DOMICILIADA NO EXTERIOR	87.201,44
	ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIP)	112.980,00
	OUTRAS FORMAS DE ASSOCIAÇÃO	14.390.691.364,80
	OUTRAS FORMAS DE FUNDAÇÕES MANTIDAS COM RECURSOS PRIVADOS	9.024.502.419,90
	SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO	18.155.805.222,18
ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS-MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM	ENTIDADE DE MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM	129.206,59
ENT. SEM FINS LUCRATIVOS-CARTÓRIO	SERVIÇO NOTARIAL E REGISTRAL (CARTÓRIO)	1.972.485,80
ENT. SEM FINS LUCRATIVOS-COM. DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA	COMISSÃO DE CONCILIAÇÃO PRÉVIA	1.450,00
ENT. SEM FINS LUCRATIVOS-CONDOMÍNIO EDÍLICO	CONDOMÍNIO EDILÍCIO	139.962.247,32
ENT. SEM FINS LUCRATIVOS-PARTIDO POLÍTICO	PARTIDO POLÍTICO	334.145.533,91
		43.218.101.727,79

Fonte: http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil (acesso em 23/01/2015).
* Inclui restos a pagar em 2014

TABELA 2: Área de Gestão da Política Pública de Cultura, pelo Número de OSC na Área da Política Pública; Número de Contratos de Gestão Estabelecidos na Área, Relação entre Orçamento e OSC, Relação entre Contratos de Gestão e OSC; Volume Total de Orçamento na Área; e porcentagem Total do Orçamento na área no Período 2004 a 2014.

Área da Política	N de OSC	N CG	CG/OSC	Orçamento (R$)	Orçamento (%)	R$/CG
Artes Performáticas	4	4	1	542.998.012,18	14,43%	135.749.503,05
Diversas	5	7	3	479.592.934,14	12,75%	68.513.276,31
Literatura / Biblioteca	2	2	1	28.968.081,00	0,77%	14.484.040,50
Museus	11	16	1,45	1.209.006.401,16	32,14%	75.562.900,07
Música	5	6	1,2	1.501.444.615,83	39,91%	250.240.769,31
Total	27	35	1,30	3.762.010.044,31	100,00%	

FONTE: ROMÃO NETTO, 2015b.

Como se vê na tabela 02, o Estado de São Paulo vem contratualizando as políticas públicas de cultura com Organizações Sociais desde 2004, e já contratualizou R$

3.762.010.044,31 entre 2004 e 2014 (nem todos os recursos já foram repassados). Nota-se, ainda, que 27 Organizações Sociais foram responsáveis, ao longo do período, por 35 Contratos de Gestão, sendo que a maior relação entre OSC e CG se deu na área das políticas museológicas (16 CG geridos por 11 OSC); e o maior orçamento é o da área de música (39,9% do total).

Os dados apresentados são preliminares, e não é difícil notar que as pesquisas sobre os impactos da contratualização de resultados no Brasil ainda são bastante tímidas, resumindo-se a poucos artigos entre os anos 1995 e 2000, majoritariamente ocupados da defesa normativa dessa ferramenta de gestão, ou de sua negação (Costin, 2005). Mas, como se verá a seguir - por ter grande parte de seu fundamento na estrutura teórica da participação social, ou na interface das relações entre sociedade civil e Estado na produção e entrega de políticas públicas – é legítimo não apenas que se pense na avaliação dos impactos da estratégia de gestão de parceirização de políticas para os outputs democráticos (critérios de justiça associados às políticas públicas), bem como possíveis consequências para a qualificação e/ou assimilação de inputs ao regime democrático. Argumentar-se-á, ainda, que tais investigações podem ser pensadas à luz das diversas questões e estratégias de pesquisas que vêm sendo feitas e aplicadas aos processos de participação social estabelecidos a partir da Constituição Federal de 1988, como os estudos de conselhos, orçamentos participativos, conferências, etc, e que já acumulam sólida tradição de pesquisa no Brasil (Pires, 2011).

Reflexões Finais

Assumindo tanto a relevância dos throughputs para a teoria democrática e para a governança do Estado, quanto o fato de que haja substrato normativo que justifique a parceirização de políticas públicas entre Estado e sociedade civil, ainda assim se percebe uma associação de complexa compreensão nas reflexões de Bresser-Pereira, que relaciona "mais democracia e valores republicanos" como consequente output da estratégia de governança parceirizada. Por um lado, a confusão se dá entre inputs e outputs, ao se agregar necessariamente a existência de mecanismos de gestão específicos (Organizações Sociais, por exemplo) à forja e qualificação de inputs característicos de um regime democrático (valores de liberdade individual; critérios de justiça social; valores republicanos). Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que um mecanismo específico de gestão (throughput) seria necessário (quiçá suficiente) para garantir inputs democráticos ao regime. [23] Por outro lado, há uma livre associação entre os inputs do regime democrático e seus outputs (políticas públicas que expressem empiricamente os inputs assimilados), afirmando-se que valores e preferências específicos convertem-se necessariamente em políticas públicas particulares.

[23] Romão Netto (2010; 2015a) afirma que essa associação entre modelos de gestão e geração de uma cultura política específica vem sendo feita no Brasil desde o Império.

Do ponto de vista da análise das políticas públicas, a contratualização entre Estado e sociedade civil trouxe um questionamento para as investigações contemporâneas: a aproximação de atores não estatais das atividades do "Estado em ação" fazem diferença para as políticas públicas?, no sentido de tentar compreender se e sob que condições a introdução, institucionalização e ampla disseminação dos diversos tipos de processos de parceria público X privado sem fins lucrativos fazem a diferença no funcionamento de governos, na implementação de políticas e em seus resultados, especialmente no que diz respeito à melhora da qualidade de vida dos cidadãos e à ampliação de seu acesso aos bens públicos. É possível que assunções como as de Pires e seus colegas (Pires, 2011) inspirem análises mais robustas sobre a contratualização no Brasil, a partir do momento em que os autores chamam atenção para o fato de que investigadores das diversas relações entre instituições participativas e políticas públicas têm feito questionamentos que promovem uma rara aproximação entre dois campos do saber até então pouco convergentes no Brasil, os estudos de participação e os estudos prático-teóricos de avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, a participação, que via de regra é tratada como variável dependente (das instituições e intenção de diversos stakeholders, do momento no qual a política pública se encontra no policy cycle, das regras institucionais como as leis e estatutos, ou dos recursos disponíveis para a manutenção da atividade participativa), vem sendo cada vez mais analisada como variável independente, no sentido de que se investiguem os diversos impactos da participação nas políticas públicas (sobre os diversos momentos do policy cycle, sobre os outputs esperados das políticas, ou ainda sobre seus resultados observados).

A título de agenda de investigações, e assumindo que a ferramenta de gestão por contratualização se espraiou pelo Brasil (não há contagem garantida de quantos estados e/ou municípios utilizam-se dessa ferramenta e em que áreas de políticas, mas na área das políticas de cultura, por exemplo, sabe-se que se tratam de 11 estados, e que as OS da área já fundaram a ABRAOSC – Associação Brasileira de OS de Cultura), as questões acima também podem ser aplicadas. A esse throughput também pode ser associada uma outra questão, a do planejamento das atividades do Estado e de sua força de trabalho, tema para o qual autores como Marconi (2010) vêm chamando atenção. Lembra o autor que os atores não estatais contratados pelas OS devem ter suas atribuições planejadas em função das atividades que desempenham para prestar contas ao Estado e que, nesse sentido, há recomendações da OCDE (2008) de que os servidores das OS devem ser contabilizados como força de trabalho do Estado, uma vez que são remunerados com recursos do Tesouro repassados via Contrato de Gestão. Mas o pesquisador chama a atenção para o fato de pesquisas nacionais da força de trabalho, como a PNAD contínua não computam esses trabalhadores como força de trabalho do Estado, o que dificulta o planejamento da força de trabalho desses atores não estatais em relação aos servidores dos quadros da Administração Direta e Indireta. Um último ponto que pode ser questionado é sobre as implicações da participação gerencial em geral, e da contratualização em particular, para a democracia. Nesse sentido, a exemplo de questões levantadas por defensores das ferramentas societais de participação, é possível que para as ferramentas de contratualização questione-se o fato de se a aproximação de atores não

estatais das atividades de gestão do Estado podem, por um lado vir a qualificar a democracia no sentido de elevarem tanto a responsabilização quanto a responsividade dos atores estatais e civis que operam a entrega de serviços públicos; e por outro, se essas ferramentas têm impacto sobre a qualificação da participação da sociedade civil, seja no processo de definição das metas a serem pactuadas com o Estado, seja na qualificação dos valores democráticos dos cidadãos que tomam parte dessas relações.

Referências Bibliográficas

BOVENS, M. **Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.** European Law Journal, v. 13, nº 4, pp 447-468, July, 2007.

BOX, Richard; C. Gary S. Marshall; B. J. Reed; Christine M. Reed. **New Public Management and Substantive Democracy**. Public Administration Review. Sept/Oct, Vol 61, Nº 5, 2001.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Estado *In* http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf (acesso em 27/03/2015).

BRASIL. LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014 *In http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13019-31-julho-2014-779123-norma-pl.html (acesso em 27/03/2015).*

BRASIL. LEI Nº 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999 *In http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9790-23-marco-1999-349541-norma-pl.html.* (Acesso em 27/03/2015).

BRASIL. LEI Nº 9.637, DE 15 DE MAIO DE 1998 *In http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9637-15-maio-1998-372244-norma-pl.html*. (Acesso em 27/03/2015).

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania.** São Paulo, Editora 34. 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Sociedade Civil: Sua Democratização para a Reforma do Estado** *In* Luiz Carlos Bresser-Pereira et ali (orgs). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo, Editora UNESP. 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Economista ou Sociólogo do Desenvolvimento** *In* Nakano, Y et ali (orgs). Em Busca do Novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. Rio de Janeiro, FGV. 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Nação, Sociedade Civil, Estado e Estado-nação: uma perspectiva histórica.** Texto para discussão. Biblioteca Digital FGV. 2008 *In* http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2659 (acesso em 27/03/2015).

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo do Estado Republicano.** Rio de Janeiro, Editora FGV. 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. e Nuria Cunil Grau (orgs). **Entre o Estado e o Mercado: O Público Não-estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro, CLAD/FGV. 1999.

BRYSON, John M., Barbara C. Crosby; Laura Bloomberg. **Public value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management.** Public Administration Review, July/Aug. 2014.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. **Avaliação, informação e responsabilização no setor público**. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 46, p. 993-1016, 2012.

CERUTTI, F. **Why Political Identity and Legitimacy Matter in the EU**, in F. Cerutti and S. Lucarelli (eds), The Search for a European Identity. London: Routledge, 2008.

CHRIMES, Stanley Bertram. 1936. **English Constitutional Ideas.** Cambridge: Cambridge University Press.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Sociedad Civil y Teoría Política**. Fondo de Cultura Económica. México, 2001.

COSTIN, Cláudia. **Organizações Sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras atividades culturais** In Administração em Diálogo, São Paulo, n. 7, p 107-117, 2005.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil** (org). São Paulo/Rio de Janeiro, Editora Unicamp/Paz e Terra. 2002.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades** *In* DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil (org). São Paulo/Rio de Janeiro, Editora Unicamp/Paz e Terra. 2002.
DAGNINO, Evelina. Artigo: **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa.** Política e Sociedade, v. 03 (5), pp 139-164, 2004.
EDER, K. and Trenz, H.-J. **Prerequisites of Transnational Democracy and Mechanisms for Sustaining It** *In* B. Kohler-Koch and B. Ritberger (eds), Debating the Democratic Legitimacy of the European Union. Lanham MD:Rowman & Littlefield, pp. 165–81, 2007.
EASTON, D. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.
EVERS, Adalbert. **Complementary and Conflicting: The Difference Meaning of 'User Involvement' in Social Sciences** *In* Aila-Leena Matthies (edt) Nordic Civil Society Organizations and the Future of Welfare Services: A Model for Europe? Copenhagen: Nordic Council of Ministers, Tema Nord. 2006.
GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo, Edições Loyola. 1997.
GURZA LAVALLE, A.; VERA, E. Isunza. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability.** Lua Nova (Impresso), v. 84, p. 95-140, 2011.
HABERMAS, Jürgen. **Três Modelos Normativos de Democracia**. Lua Nova, v. 36, p. 39 – 53, 1995.
HIRST, Paul. **Democracy and Governance** *In* Jon Pierre (edt) Debating Governance, Authority, Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2002.
HOOD, C. **A Public Management for All Seasons?** Public Administration, v. 69: 3-19, 1991.
INNES, Judith. **A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses.** Working Paper, Institute of Urban and Regional Development, No. 2013-04 *In* http://hdl.handle.net/10419/92381 (acesso em 26/03/2015).
INNES, J. and D. Booher. **Consensus Building as Role Playing and Bricolage: Toward a Theory of Collaborative Planning.** Journal of the American Planning Association, v. 65(1): 9-26, 1999.
INNES, J. and D. Booher. **Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy.** Abingdon Oxon UK, Routledge. 2010.
KOHLER-KOCH,B. **Civil Society and EU Democracy: "Astroturf" Representation?** Journal of European Public Policy,17 (1), 100–16, 2010.
LECA, J. **"The Empire Strikes Back!"An Uncanny View of the European Union.** Part II – Empire, Federation or What?' Government and Opposition, 45 (2), 208–90, 2010.
MARCONI, Nelson. **Uma radiografia do Emprego Público no Brasil** *In* LOUREIRO, Maria Rita et ali (orgs). Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro, FGV. 2010.
MCQUAID, Ronald W. **Theory of Organizational Partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factor** In OSBORNE, Stephen P. (edt) The New Public Governance? London and New York: Routledge. 2010.
METCALFE, L and Richards, S. **Improving Management.** London: Sage. 1991.
OCDE. **Employment in government in the perspective of the production costs of goods and services in the public domain.** Paris, OCDE. 2008.
OSBORNE, Stephen P. **Managing the Coordination of Social Services in the Mixed Economy of Welfare: Competition, Cooperation or Common Cause?** British Journal of Management, V. 08: 317-28, 1997.
OSBORNE, Stephen P. (edt) **The New Public Governance?** London and New York: Routledge. 2010.
OSBORNE, Stephen P. **The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?** In OSBORNE, Stephen P. (edt) The New Public Governance? London and New York: Routledge. 2010.
OSBORNE, Stephen P. **Public Governance and Public Services Delivery: a research agenda for the future** In OSBORNE, Stephen P. (edt) The New Public Governance? London and New York: Routledge. 2010.
PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** São Paulo, Paz e Terra. 1992.
PATEMAN, Carole. **The Civic Culture: A Philosophic Critique.** *In* The Civic Culture Revisited. ALMOND, Gabriel A., Sidney Verba. Newbury Park, CA: Sage Publications, 2010.

PESTOFF, Victor; Brandsen, Taco. **Public Governance and the Third Sector: opportunities for co-production and innovation?** In OSBORNE, Stephen P. (edt) The New Public Governance? London and New York: Routledge. 2010.
PIRES, Roberto Rocha C. Diálogos para o Desenvolvimento - Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação - volume 7. Brasília, IPEA, 2011.
PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: Palavras, Instituições e Ideias.** Lua Nova, São Paulo, 67: 15-47, 2006.
ROMÃO NETTO, José Veríssimo. **Instituições de Participação Popular Direta em Saúde e Cultura Democrática: O Caso dos Conselhos Gestores de Saúde das Subprefeituras de São Paulo.** Dissertação de Mestrado apresentada ao DCP/USP. 2006. *In http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-160720/pt-br.php.*
ROMÃO NETTO, José Veríssimo. **Estado, o Pedagogo da Liberdade. Reformas das Instituições Administrativas do Estado e Cultura Política Nacional no Brasil Império e República.** Tese de Doutorado apresentada ao DCP/USP. 2010. *In file:///C:/Users/jose/Downloads/2010_JoseVerissimoRomaoNetto.pdf.*
ROMÃO NETTO, José Veríssimo. **Cultura Política, Instituições Políticas e Geração de Capital Social** *In* ROMÃO NETTO, José Veríssimo e Marco Aurelio Bernardes (orgs). Trabalho, Economia Solidária e Desenvolvimento Social: O caso da Rede de Economia Solidária da Comunidade do Montanhão em SBC/SP. Editora Universidade Metodista. 2012.
ROMÃO NETTO, José Veríssimo. **Estrutura Administrativa do Governo Brasileiro, Cultura Política e a Busca pela Sociedade Ideal.** Revista Sociedade e Estado. A ser publicado em 2015. 2015a.
ROMÃO NETTO, José Veríssimo. **Qualidade da Democracia e Modelos de Gestão das Políticas Públicas de Cultura: Anotações Preliminares Sobre o Caso de São Paulo.** Revista de Administração Pública, V. 49, (4), jul-ago, 2015b.
ROWE, M; Devanney, C. **Partnership and the Governance of Regeneration.** Critical Social Policy, v. 23 (3): 375-97, 2003.
SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena.** São Paulo, Paz e Terra. 1988.
SALLUM JR., Brasílio. **Transição Política e Crise do Estado.** *In* SOLA, L. e Leda M. Paulani (orgs). **Lições da Década de 80.** São Paulo, EDUSP. 1995.
SCHMIDT, Vivien A. **Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.** Annual Review of Political Science, v. 1:303-326, 2008. Downloaded from www.annualreviews.org.
SCHMIDT, Vivien A. **Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'.** European Political Science Review, v. 2 / Issue 01, pp 1 – 25, March, 2010.
SCHMIDT, Vivien A. **Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'.** Political Studies, v. 61, p. 2-22, 2013.
SCHARPF, F.W. **The Joint Decision Trap.** Public Administration, 66 (3), 239–78, 1988.
SCHARPF, F.W. **Governing in Europe.** Oxford: Oxford University Press, 1999.
SMITH, Steven Rathgeb; Smyth Judith. **The Governance of Contracting Relationships: "killing the golden goose"** In OSBORNE, Stephen P. (edt) The New Public Governance? London and New York: Routledge. 2010.
SOLA, Lourdes. **Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade.** Novos Estudos CEBRAP, nº 38, pp 189-205, março, 1994.
SOLA, L. e Leda M. Paulani (orgs). **Lições da Década de 80.** São Paulo, EDUSP. 1995.
TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil** *In* DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil (org). São Paulo/Rio de Janeiro, Editora Unicamp/Paz e Terra. 2002.
TATCHER, M. **The Downing Street Years.** Ondon, Harper Collins. 1993.
WEBER, Max. **Economia e Sociedade** Vol. 2. Brasília: Editora UnB. 2012.
WILSON, Woodrow. **The Study of Administration.** Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2 pp. 197-222, Jun., 1887, In http://www.jstor.org/stable/2139277.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Facticidad y justificación de la autonomía local y su relación con la noción de democracia

Pamela Cáceres

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Universidad Católica de Córdoba

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Título do Trabalho: **Facticidad y justificación de la autonomía local y su relación con la noción de democracia.**

ST 01: Teoría democrática contemporánea

Nome completo e instituição do autor: Pamela Cáceres, Universidad Católica de Córdoba.

Resumen

El trabajo procura contribuir al debate en torno a la noción de autonomía local y su relación con la democracia. Ambos conceptos han recibido escasa atención en el desarrollo de la teoría política y la teoría democrática contemporánea. Esta presentación propone que, al profundizar la discusión e interacción de ambos conceptos, es posible identificar un marco teórico normativo que sea específico de la democracia local y que posibilite el reconocimiento de los requisitos necesarios tanto para su realización como para su contribución al fortalecimiento del régimen democrático en general. El establecimiento de estos requisitos permitirá construir matrices analíticas para el estudio empírico de los diseños y prácticas institucionales, como así también los procesos de constitución, reproducción y contestación de tales arreglos y prácticas por parte de los actores sociales.

Introducción

La cuestión del Estado local ha tenido escaso desarrollo en la Teoría del Estado y entre los teóricos políticos. Su consideración como instancia gubernamental relevante cobró mayor protagonismo principalmente a principios de los años 80 con la crisis del estado de bienestar y el auge de las políticas de descentralización y reforma del estado de corte neoliberal. El “nuevo rol” o “nueva agenda” desde un enfoque predominantemente funcionalista y organizacional fueron entendidos como requisito para la mayor eficiencia del accionar estatal y

como condición para el buen gobierno de las sociedades. No obstante este renovado protagonismo, el presente trabajo argumenta que no se ha profundizado el debate respecto de las diferentes posturas éticas que fundamenten el valor intrínseco del gobierno local autónomo, que recuperen la dimensión política de estas instancias estatales y su relación con la democracia.

Esto es relevante si entendemos que la existencia de los gobiernos locales en el marco de un Estado Nacional no es otra cosa que una definición de la particular participación de la escala local en un determinado momento del proceso histórico de definición espacial y funcional del Estado. Estos constructos institucionales sobre los que se basan los diseños municipales y las prácticas de las relaciones entre distintos niveles gubernamentales han sido definidos a partir de argumentos y justificaciones, implícitos o explícitos, sobre el papel de los estados locales, la autonomía local y la democracia.

En el desarrollo institucional de los estados occidentales los gobiernos locales han constituido un elemento históricamente relevante. Ha existido y existe una riquísima pluralidad de experiencias y formas de gobiernos locales, pero la común experiencia de estas instancias políticas, rara vez ha dado lugar a reflexiones teóricas en profundidad o a un corpus claramente identificable a cerca de las razones de existencia, su relación con instancias estatales centrales y con el régimen democrático en particular. Existe sí un gran capital de los que Libonati denomina “sabiduría práctica”: “La reinvindicación del autogobierno local está institucionalizada en miles de convenios, cartas, leyes especiales, estatutos, resoluciones, ordenanzas, fallos administrativos y jurisprudencia en general, que tratan directamente sobre la relación entre el gobierno local y el gobierno del estado (Libonati, 2000:9)”.

La cuestión del gobierno local ha sido parte de deliberaciones políticas y debates teóricos que dieron lugar a muchos de los estados modernos. La tradición anglosajona, principalmente, ha producido a algunos de los principales pensadores que dieron fundamento a las normas que constituyeron luego la arquitectura institucional del estado y del papel de los gobiernos locales en ese

andamiaje. Más recientemente también desde la geografía política anglosajona se han revitalizado las reflexiones sobre las nuevas configuraciones y construcciones sociales y políticas que dan lugar a nuevas "escalas" de gobernanza en las que el estado local adquiere renovado protagonismo. Sin embargo no ha existido un esfuerzo sistemático por construir una teoría normativa del gobierno local, y mucho menos de la democracia local.

En un artículo denominado "Una Teoría de la autonomía local", Clark hace una breve referencia a la necesidad de distinguir entre las instituciones como guías utópicas y las instituciones como arenas de disputas por el control hegemónico. Las instituciones son ambas cosas y ambas dimensiones se relacionan. En este sentido la autonomía local es "una concepción utópica sobre cómo el poder de las instituciones sociales debe organizarse geográficamente" y, a la vez esas concepciones morales –generalmente plasmadas formalmente en textos constitucionales- han nacido "de tensiones de clases, conflicto entre grupos y debates sobre la forma correcta de sociedad." (Clark, 1984:196) Es por ello que reconocer y analizar críticamente las justificaciones de las definiciones del gobierno local y su consideración de la autonomía y la democracia local puede ofrecer elementos que den cuenta del fundamento ideológico sobre el que se sustentan diseños y reformas institucionales, a la vez que aportar a una teoría normativa de la autonomía y la democracia local. Contribuir a profundizar la discusión e interacción de ambos conceptos es el objetivo del presente trabajo a partir de la comprensión que este tipo de desarrollos puede permitir la construcción de matrices analíticas para el estudio empírico de los diseños y prácticas institucionales, como así también los procesos de constitución, reproducción y contestación de tales arreglos y prácticas por parte de los actores sociales.

Gobierno, Autonomía y Democracia local: significados e interrelaciones.

Los conceptos de gobierno, autonomía y democracia local han estado sumamente interligados y, en ocasiones mutuamente confundidos en la teoría

política y democrática. Esto quizás debido a que existe el presupuesto de la mutua necesidad de existencia.

Cuando se hace referencia al gobierno local, entendido como instancia política de representación y no meramente administrativa, presupone el derecho del municipio a tomar ciertas decisiones sin la necesidad de autorización o interferencia del gobierno central. Además de la ausencia de interferencias o freedom from –formulación negativa del concepto- supone que su autonomía implica la existencia de ciertas condiciones pare el ejercicio real del gobierno en el nivel local o freedom for –formulación positiva- . Esta última compresión del concepto de autonomía implica que el gobierno local en sus decisiones y acciones es capaz de tener impactos independientes sobre cuestiones que son significativas. (Wolman and Goldsmith, 1990; Pratchett, 2004)

Así el concepto de autonomía está implícito en el de gobierno local pero a la vez, destaca la dimensión relacional de este último respecto de niveles estatales centrales y a la organización institucional del poder en el territorio. Clark, desde una perspectiva centrada en el poder institucional y las estructuras legales entiende que la autonomía local, como categoría abstracta, se define a partir de dos principios: el poder de iniciativa y el poder de inmunidad. El poder de iniciativa refiere a las acciones llevadas a cabo por los gobiernos locales en el ejercicio de sus competencias las que, a su vez, dependen de especificaciones iniciales sobre derechos y privilegios que formalmente se hayan estipulado vis-‘a-vis con otros niveles estatales (Clark, 1984:198). El poder de inmunidad, en cambio, consiste esencialmente en el poder de actuar –dentro de los límites del poder de iniciativa- sin la supervisión de niveles estatales superiores. Teniendo en cuenta estos principios la extensión de los márgenes de acción de los gobiernos locales dependerá de asignaciones formalmente estipuladas desde legislaciones estatales superiores. De acuerdo al alcance y combinación de estos poderes –de iniciativa e inmunidad- tendremos diferentes grados de autonomía y por tanto de discrecionalidad en cuanto a funciones, acciones y legitimidad para el ejercicio de los mismos.

Pratchett denomina a este enfoque como la perspectiva de la "*freedom from*" (libertad en relación a otro) en la medida que la autonomía local es entendida como el grado de discreción que tienen las autoridades locales en relación al gobierno central (Pratchett, 2004: 363). En esta comprensión predomina una visión top-down en la definición de las competencias propias de las instancias subnacionales en la que la "descentralización" (desde el centro) es entendida como "una determinada distribución formal de competencias, dinero y otros recursos de poder" (Fleurke y Willemse, 2004:525) que constituye la otra cara de la autonomía. A mayor descentralización, mayor autonomía.

Las concepciones instrumentales de la autonomía, por su parte, sostienen una comprensión de la autonomía local, ya no desde una concepción normativa, sino como variable intermedia, en tanto puede constituirse en medio para lograr mayor eficiencia y eficacia en el accionar del estado. La autonomía local aparece estrechamente relacionada con la cuestión de la descentralización pero esta última en tanto política deliberada que permite mejorar las prácticas de las administraciones locales en lo que respecta a materias como la prestación de servicios públicos o la coordinación de actividades y políticas correspondientes a diferentes reparticiones públicas. Esta perspectiva supone que la dimensión normativa de la descentralización no se limita a la autonomía local como meta en sí misma sino que también involucra valores y criterios de evaluación como la eficacia y la eficiencia (Fleurke y Willemse, 2004: 533). Desde estas perspectivas dominantes, el fundamento que subyace en los argumentos en defensa de las autonomías como valor positivo, es tanto normativo como instrumental. La autonomía, por una parte, favorece la libertad, en tanto actúa como contrapeso a la amenaza potencial que la centralización del poder implica; favorece la ciudadanía activa, en tanto los intereses políticos están más próximos al ciudadano y favorece la democratización, en tanto podría, potencialmente, facilitar la participación política dado que lo procesos de decisión política se descentralizan en alguna medida. La autonomía tendría, a su vez, un efecto positivo en la producción de resultados (*outcomes*) dado que ofrece mejores condiciones de

información y adaptación a las particularidades en los procesos de toma de decisión e implementación de políticas públicas.

Por su parte Pratchett sostiene que la autonomía local, además de constituir un argumento fuerte en la teoría política en favor del gobierno local (local self-government), es también un concepto fundamental relacionado con la teoría y práctica de la democracia en general. El autor sostiene que los conceptos de autonomía local y democracia local raramente se distinguen y que, en el mejor de los casos, la autonomía local es vista como condición necesaria, aunque no suficiente, para el florecimiento de la democracia local dado que sin algún grado de libertad y discrecionalidad las comunidades locales no podrías desarrollar prácticas democráticas. La idea de democracia local conlleva a la de soberanía en ciertas esferas de actividad sobre las que el gobierno y las instituciones de la democracia local y los individuos y grupos involucrados en ellas pueden desarrollar prácticas políticas en las que se disputan valores y prioridades y se resuelven los conflictos (Pratchett 2004: 358-375). Esta soberanía, sobre ciertas esferas y cierto territorio, en general delegada de instancias de autoridad superiores, hacen de la autonomía local un concepto relativo (*freedom from and top-down*).

Sin embargo la autonomía local tiene también, para algunos autores, una dimensión intrínseca que se relaciona con las características endógenas de los territorios y que es similar al concepto de *poder de iniciación* de Clark (*freedom to bottom-up*). Esta dimensión hace referencia al valor de la dinámica política local y su anclaje territorial por la cual las localidades reflejan y desarrollan la conciencia del “lugar” a partir de la interacción social y política. La política local importa y en ésta línea de análisis la autonomía local pone de relieve la capacidad que pueden tener las localidades - a partir de las relaciones, sociales, políticas económicas que en ellas se desarrollan- para definir y expresar su propia identidad local. (Wolman H. y Goldsmith, M, 1990; Gyford, J., 1991; Brown, M. 1993; Frazer, E., 1996, Pratchet, 2006). En lugar de constituir una cuestión residual delegada desde otras instancias políticas, la autonomía local implica la capacidad para definir un

proyecto e identidad política e influir en las definiciones de niveles estatales centrales que tiene un territorio.

Estas últimas concepciones permiten relacionar autonomía local y democracia local atendiendo a la dinámica política del territorio localidad y supeditando el grado de desarrollo democrático al contexto y la dinámica sociopolítica de la localidad.

Valores y justificaciones del gobierno local y su relación con los principios de la democracia local.

El objetivo de avanzar en una teoría normativa del gobierno local desde una perspectiva democrática requiere que además de delimitar e interrelacionar estos conceptos se plantee el interrogante a acerca de las razones, valores y fundamentos del gobierno local: *¿por qué debería existir un gobierno local con un grado considerable de autonomía y cómo podría contribuir éste a la realización de la democracia?*

La necesidad de existencia de unidades políticas locales en toda sociedad raramente ha sido cuestionada. De hecho la historia de las sociedades y de los estados puede dar cuenta de éstas como instancias, incluso originarias de la organización política, fuera de toda discusión. Sin embargo, y quizás por una tendencia a darlos por sentado, no abundan los esfuerzos por desarrollar argumentos teóricos-filosóficos que expliciten el valor y la justificación de gobiernos locales en los diseños institucionales nacional-estatales.

Más allá de éste presupuesto, poco discutido, podría darse por válido que la existencia de instancias locales se asienta en la realidad que los gobiernos nacionales no pueden hacerse cargo de todo y por tanto es posible identificar *funciones* que son de carácter exclusivamente local y por tanto sólo de incumbencia de los habitantes de una determinada unidad territorial o localidad. (Sharpe, 1970:155). En esta línea John Stuart Mill, en sus Consideraciones sobre el Gobierno Representativo, plantea una serie de argumentos basados en las

“funciones de los gobiernos” que ameritan la existencia de instancias de representación es éste nivel.

“No sólo se necesitan funcionarios ejecutivos independientes para los asuntos meramente locales (un grado que independencia que existe en todos los gobiernos), sino que el control popular sobre ellos se puede ejercer con ventaja, sólo a través de un órgano distinto. Su nombramiento original, la labor de observarlos y refrenarlos, el deber de proveer, o la discreción de retener los efectos necesarios para que operen, deben fundarse no el Parlamento o en el ejecutivo nacionales, sino en el pueblo de la localidad. …

…El objetivo mismo de tener representación local es que aquellos que tienen cualquier interés en común, que no comparten con el cuerpo general de sus conciudadanos, pueden manejarlos por sí mismos; y el propósito se contradice si la distribución de la representación local sigue cualquier otra regla que no sea la agrupación de esos intereses compartidos”, (Mill, 1966:248,252)

En general las consideraciones pragmáticas o de conveniencia han predominado sobre otro tipo de justificaciones que podrían dar cuenta de argumentos ético-políticos del derecho al autogobierno local. (Sharpe: 1970, Chandler: 2007, Erlinggson: 2013). Las explicaciones pragmáticas en general subordinan la razón de existencia de los gobiernos locales al mejor cumplimiento de los propósitos generales del Estado nacional o central. Por el contrario, las justificaciones éticas refieren a los valores inherentes de éstas instancias y al modo que los mismos implican propósitos moralmente deseables en sí mismos. De allí que los argumentos basados en cuestiones como eficiencia de escala, mayor conocimiento e información para la toma de decisiones y mayor eficiencia funcional –en general todos argumentos de índole administrativa- no son lo suficientemente sustanciales desde una perspectiva política para sostener el valor de unidades políticas con cierto grado de autonomía en el nivel local.

Para Chandler estas diferencias entre justificaciones basadas en la conveniencia (*expediential justifications*) y las justificaciones éticas (*ethical*

justifications), tienen una importancia práctica en las relaciones intergubernamentales en la medida que de ello:

…"se deriva que si el valor de una organización se basa en su conveniencia entonces sería razonable, para las instituciones para cuyo apoyo la organización fue concebida, inmiscuirse y cambiar tal organización en caso que no cumpla con los propósitos institucionales….En cambio, si hay una justificación ética para la existencia del gobierno local, independiente de las necesidades del estado, entonces el estado no puede interferir en las actividades del gobierno local en la medida que las mismas aplican a su *raison detre* ética." (Chandler, 2007:3)

John Stuart Mill constituye uno de los principales exponentes de las justificaciones pragmáticas al defender la descentralización administrativa como esencial para un gobierno eficiente, en la medida que el parlamento y el gobierno nacional no deberían ser sobrecargados con asuntos sobre los que poseen insuficiente conocimiento y que deberían ser mejor administrados en el nivel local. Para Mill estas instancias juegan también un papel primordial en promover la estabilidad del sistema nacional liberal democrático, al permitir canalizar la voz de los ciudadanos en el proceso político dado que sería imposible permitir a todos ellos la posibilidad de influir en la política nacional. El valor central de los gobiernos locales es, por tanto, el de viabilizar la participación en las decisiones en el nivel parroquial y favorecer la educación de futuros activistas en el respeto al sistema político instituido. (Mill, 1966) Esta perspectiva, que ha sido históricamente predominante, supone para las unidades territoriales locales un papel no sólo subordinado a la eficiencia administrativa del estado central sino también al de sostén de la estabilidad de una democracia liberal elitista.

Los esfuerzos por identificar valores inherentes a los gobiernos locales y fundamentos éticos para la autonomía y el autogobierno local, se caracterizan, por el contrario, por identificar el sentido político de estas instancias. Desde diferentes tradiciones se pueden identificar argumentos en favor de la autonomía política y la democracia local que rescatan, con diferente énfasis, distintos valores que atribuyen a ambos, permitiendo con ellos visibilizar su clara interrelación.

El valor de la libertad: Las justificaciones basadas en el valor de la libertad generalmente han provenido de la teoría individualista. El propio Mill, en un trabajo diferente al mencionado anteriormente, denominado Ensayo sobre la Libertad, argumenta que los individuos deben ser libres para llevar adelante aquellas acciones que les competen (ver self-regarding) y que no dañan a otros y que en vigencia de la correspondiente libertad de esos otros pueden de común acuerdo regular las cosas que les competen mutuamente y a nadie más que a ellos mismos (Mill, 1954).

Entre los más fervientes defensores de la autonomía de la comunidad se encuentra Toulmin Smith quien en su trabajo *Local Self Government* plantea que la comunidad, orgánicamente formada en torno a la parroquia debe ser quien determine por medio de procesos abiertos y democráticos las políticas que afecten a esa comunidad (Chandler, 2007:7). Estas ideas tuvieron antecedentes previos en Estados Unidos en los debates sobre la devolución del poder que fueron centrales en los Papeles Federalistas y en las reflexiones posteriores de Alexis de Tocqueville. Las mismas se basaban en la primacía de la comunidad local. La nación es un artefacto del hombre pero el municipio es un artefacto de la naturaleza (Sharpe, 1970: 158-159, o, en términos de Tocqueville (Ver cita: el hombre crea los reinos y repúblicas pero las comunas parecen florecer de la mano de dios…).

“El municipio es la única asociación tan identificada con la naturaleza, que a hay hombres reunidos se forma espontáneamente un municipio.

La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes. Es el hombre es quien hace los reinos y crea las Repúblicas; el municipio parece salir directamente de las manos de Dios” (Tocqueville, 1986:58)

El fundamento de la democracia local norteamericana reside en el papel de los gobiernos locales de reflejar la voluntad del pueblo en la comprensión que la participación individual y directa constituye el medio principal para alcanzarla. El

concepto jeffersoniano de “soberanía individual”, su preocupación por la democracia directa y la participación individual lo llevo a proponer un sistema de pequeñas repúblicas o distritos “ward system” que fueran los suficientemente pequeños para permitir que todos los ciudadanos pudieran participar de las reuniones y actuar en persona. Jefferson consideraba los gobiernos comunales de Nueva Inglatera como la manifestación perfecta del principio de la soberanía individual. Las mismas fueron descriptas valorando el mismo carácter por Tocqueville:

“Por tanto, es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; ellas son las que la ponen al alcance del pueblo: le hacen gustar su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella …” (Tocqueville, 1986:59)

“En el municipio, como en todo lo demás, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna parte ejerce su poder de forma más inmediata que en él. En América, el pueblo, es un amo al que ha habido que complacer hasta el límite de lo posible.

En Nueva Inglaterra, la mayoría obra por medio de representantes cuando hay que tratar los asuntos generales del Estado. Fue preciso que así se hiciera; pero en el municipio, donde la acción legislativa y gubernamental es más cercana a los gobernados, la ley de la representación no es admitida. No hay ayuntamiento; el cuerpo de electores, después de nombrar a sus magistrados, los dirige por sí mismo en todo aquello que no sea la ejecución pura y simple de las leyes del Estado…” (Tocqueville, 1986:60)

La participación individual celebrada por Jefferson y Tocqueville se fundamenta en el principio republicano de que la autoridad reside en el pueblo (Wolman, 1996:159-160).

Más recientemente Erlingsson propone una defensa del autogobierno local –local sel-government- basada en la autonomía individual en el sentido kantiano descripta como la capacidad de actuar de acuerdo a principios que él mismo ha

formulado, libre de coerción y seguido de un proceso de reflexión y consideración (Erlingsson, 2013:7-20) Para el autor existe una conexión entre la autonomía moral individual y los valores democráticos tal como lo plantea la perspectiva de la democracia liberal que entiende como valor central la autonomía individual. Sin embargo entiende que los derechos liberales en sí mismos es decir la ausencia de coerción externa, no son suficientes para el ejercicio de la autonomía individual, es necesario también la posibilidad de controlar el propio destino y ésta es mejor alcanzada por medio de la cooperación con otros creando oportunidades que no existirían para el individuo. Sin embargo, como individuos autónomos no podemos aceptar que el colectivo sea gobernado sin nuestra influencia, por ello la participación en los procesos democráticos en la esfera política son la mejor forma de ejercicio de la autonomía personal.

En base a los anteriores argumentos Erlingsson plantea que la democracia y el autogobierno local son *arreglos institucionales que permiten ejercer en mayor y mejor medida la autonomía individual*. No obstante reconocer que esta ha sido la visión que históricamente ha sostenido el liberalismo, plantea la necesidad de superar la definición negativa del autogobierno como “libertad en relación a otros” *freedom from*, para formularlo en términos positivos como la “la libertad de grupos de base territorial subnacional “para” gobernarse a sí mismos” (*freedom to*). Dos elementos plantean mejores condiciones para el autogobierno en el nivel local: la voz individual tiene mayor peso en una unidad política más pequeña (cuestión de escala), y en segundo lugar las unidades subnacionales permiten procesos de determinación de objetivos comunes en los que existen mayores oportunidades para la influencia directa de los ciudadanos. (participación directa).

Esta perspectiva basada en una teoría individualista que justifica la mayor efectividad de los gobiernos locales para asegurar la libertad que instancias estatales mayores y más populosos es fuertemente criticada por Chandler por entender que constituye un argumento negativo para comunidades pequeñas y atomizadas en la medida que pueden volver impracticable en contextos pluralistas en los que los individuos, por medio de contractos mutuamente beneficiosos

procuran asegurarse servicios personales. Propone en cambio que el valor de lo local reside en que una forma de libertad más rica y viable es posible de ser alcanzada por medio de un sistema político que permite a las comunidades adoptar decisiones que afecta mutuamente a sus miembros por medio del reconocimiento del valor de la empatía, la cooperación mutua y la tolerancia.

Para Chandler una justificación ética del gobierno local es que éstas organizaciones "determina e implementa aquellas políticas que sus miembros colectivamente consideran que serán para su beneficio y que no infringen los intereses de aquellos fuera de su comunidad" (Chander 2007:8). Desde esta concepción *los procedimientos de la democracia local son condición* para alcanzar aquellas definiciones. Las estructuras de gobernanza local deben establecer procesos de decisión sobre la base de un intercambio abierto de información y opinión sobre los temas que conciernen a la comunidad con el fin de alcanzar por el voto mayoritario o el consenso las decisiones que los afecten. En el mismo sentido Sharpe advierte en una identificación errónea de la libertad de los individuos con la libertad de las comunidades, que es donde el autor entiende se asienta verdaderamente el valor del gobierno local: en su habilidad para generar actitudes que reconocen intereses más allá de los meros intereses individuales y familiares (Sharpe: 1970: 157).

El valor de la participación: Este valor se encuentra anclado en la afirmación de la primacía de comunidad, como veíamos en los planteamientos de Tocqueville. ES en sólo en el nivel de la comunidad local y en el marco de instituciones representativas con alto grado de autonomía en este nivel que los individuos pueden efectivamente participar en su propio gobierno y por tanto hacer real un auténtico gobierno democrático. El exponente más reciente de esta perspectiva es Robert Dahl, quien entiende que el gobierno nacional como un diseño sustituto para hacer viable el estado nación democrático, pero en ningún modo capaz de sustituit la capacidad de la ciudad como unidad optima de la democracia del siglo XXI. La superioridad del gobierno local reside en una *cuestión de escala* que permite la participación de más personas en el gobierno de

las cosas. Para el autor no existe una única unidad soberana para la democracia entiende, por el contrario, piensa “las unidades apropiadas de democracia como una serie ascendente, un set de cajas chinas, cada una mayor y más incluyente que la otra, cada una en algún sentido democrática aunque no siempre en el mismo sentido y cada una ni más ni menos inherentemente legítima que la otra” (Dahl, 1967: 959). El papel del gobierno local es, en alguna modo, el de mitigar las “inadecuaciones participatorias” del estado nación, pero por otro lado presenta limitaciones también en cuanto a eficiencia y eficacia en la provisión de servicios y en la envergadura y alcance de los temas, lo que Newton plantea como la tensión entre efectividad y democracia (Newton, 1980: 190).

Así en palabras de Dahl, la cuestión de la escala apropiada permite observar que “Mientras más pequeña la unidad mayor la oportunidad para los ciudadanos de participar en las decisiones de su gobierno, pero menor el entorno que pueden controlar. De allí que para muchos ciudadanos la participación en escalas muy grandes se vuelven mínimas y en escalas muy pequeñas muy triviales (Dahl, 1967: 960)”.

La teoría pluralista desde su concepción de la democracia local como la expresión del conflicto entre visiones e intereses diversos que procuran moldear las decisiones gubernamentales para alcanzar sus fines, introduce la posibilidad de centrar la atención desde la participación individual a la participación grupal. Para esta perspectiva todos los grupos importantes tienen la oportunidad de ganar acceso y ejercer algún grado de influencia sobre los decisores, de allí que el rol del gobierno local sea el de *canalizar y resolver el conflicto* (Wolman, 1996: 160-161). Para Harold Wolman el pluralismo y la participación de grupos refleja la influencia del pensamiento madisoniano. Para Madison el foco de interés son las facciones o grupos de interés y no los individuos, dado que las sociedades así se dividen. Para este padre fundador de los Estados Unidos la estructura de gobierno debe servir para moderar y control del conflicto entre facciones y también proveer una adecuada representación de los intereses. Por ello además de virar su interés desde la participación individual a la grupal, también se preocupa más por la

democracia representativa que la democracia directa y sienta las bases para reflexionar en qué medida en el gobierno local las condiciones normativas para una democracia local pluralistas existen. La respuesta de Dahl en Who Governs es que las condiciones para la democracia local serían alcanzadas si todos los grupos importantes cuentan con recursos que les permita algún acceso al proceso político relativo a temas en los que tienen intereses fuertes en el nivel local (Dahl, 1961).

El valor del compromiso con el lugar (localidad): Desde una crítica a los enfoques comunitaristas algunos autores rechazan la utilidad de basar una teoría normativa del gobierno y la democracia local en la idea de comunidad, por el contrario, sostienen que el foco principal deberían ser las relaciones políticas. Una organización política (polity) consiste en individuos vinculados por relaciones de autoridad por medio de las cuales ellos participan (o no dependiendo del tipo de organización en cuestión) en la competencia por el poder de gobernar e influenciar al gobierno (Frazer, 1996). Esta idea obliga a girar desde el foco en la membresía a una comunidad por parte de los individuos al de membresía política. Esta perspectiva entiende las relaciones políticas en sentido amplio, incluyendo las relaciones civiles entre grupos sociales y distintas comunidades, o que constituye la esfera pública entendida como esos espacios ocupados por organizaciones económicas, voluntarias y gubernamentales.

En este marco una función normativa para el gobierno local sería la de orquestador de una esfera pública descentrada. “La existencia de intereses locales, la identificación de los individuos locales con los mismos y su compromiso con su área puede ser el foco para el gobierno local y las bases para su legitimidad” (Frazer, 1996:103). En ese marco el valor del gobierno local está dado por el ejercicio del derecho y el deber de de llevar adelante decisiones y acciones en favor de los intereses de individuos y grupos de la localidad. *La esfera pública tiene así una dimensión espacial* en lo local. Aunque los individuos se movilizan a lo largo del ciclo de su vida por distintos lugares y pertenecen a distintas organizaciones, nacionales, internacionales, culturales, étnicas, etc. y que esto a

requerido dar cuenta de nuevas formas de participación política, también es cierto que los individuos pasan gran tiempo en el lugar dónde viven y desde estos lugares participan también en otras esferas. Este contexto pone de relieve el argumento en favor del *valor de la localidad*.

"En el corazón de este argumento está el principio que una forma clave por medio de la cual los individuos pueden ejercer sus responsabilidades respecto a otros es por medio del cuidado del ambiente. En esta conexión los individuos tienen particulares relaciones con particulares áreas en razón de su localización habitual, por ejemplo lugar de trabajo, barrios residenciales, lugares de esparcimiento y als rutas entre éstos. Las personas no están liberadas de la obligación de cuidar otras localizaciones también,….pero vivir en un lugar particular genera una especial relación entre el individuo y ese lugar". (Frazer:1996: 102-103)

El valor para la realización de los principios democráticos: Otra justificación del gobierno local se fundamenta en el valor que le adjudican a su *potencial democratizador*. Si se adopta una comprensión de la democracia como la esfera de lo político que refiere a los procesos de decisión que institucionaliza sistemas que son objeto de control por parte de todos los miembros de esa esfera considerados como iguales, esto pone de relieve dos principios básicos de la democracia como son el control popular y la igualdad. Estos principios podemos decir, retomando las consideraciones de escala, que son de más fácil realización en pequeños grupos o asociaciones en los que todos los miembros tienen la posibilidad efectiva de si no participar directamente en las decisiones, sí controlar a quienes deciden en su nombre. Los criterios para determinar cuán democrática es una asociación política descansarían en establecer cuán efectivo es el control y cuán igualitariamente distribuido las posibilidades de controlar entre individuos y grupos de individuos que la integran. En esta línea de razonamiento estos principios pueden actuar no sólo como criterio para determinar el grado de realización de una democracia sino también para evaluar la contribución de los arreglos institucionales establecidos para que aquella efectivamente se realice. Es

decir, en qué medida las instituciones se constituyen en medio de realización de la democracia.

David Beetham (Beetham, 1996: 31-40) sostiene que además de los principios democráticos, existen otros conceptos de orden inferior, pero relativos a aquellos, que en el caso de la democracia representativa, permiten constatar el grado de adecuación de los arreglos institucionales. Estos conceptos intermedios son la autorización popular, la rendición de cuentas (accountability), la respuesta gubernamental (responsiveness) y la representatividad de las instancias de decisión. La autorización se operacionaliza institucionalmente a partir del sufragio universal y se basa en la soberanía popular. De la autorización deriva, a su vez, la necesaria accountability o rendición de cuentas de los oficiales públicos electos para con los electores, la cual cuenta con una seria de arreglos institucionales tales como el control e independencia de los poderes estatales, el acceso a información pública e independiente, libertad de expresión, de asociación, prensa independiente, etc. La respuesta gubernamental refiere, por su parte, al requerimiento que las autoridades electas sean receptivas de la opinión y demandas públicas en la formulación de políticas y normativas. Finalmente, la representatividad, se asienta en el principio que el voto de los ciudadanos debe ser igual en valor y deben existir igualdad de oportunidades para aspirar a cargos públicos, de modo de garantizar que el procedimiento por el cual se toman las decisiones.

El factor escala en cada uno de estos conceptos actúa en favor de la justificación de gobiernos democráticos representativos en el nivel local.

- La rendición de cuentas (accountability): un sistema centralizado de accountability tiene limitaciones en términos de *interés y capacidad* de los representantes nacionales para controlar, hacia abajo, la administración local, en comparación con la propia ciudadanía local. Además la división del trabajo de las distintas agencias nacionales hace que las necesarias consideraciones de interdependencia en la provisión de servicios en el nivel local sean dificultosas, la coordinación interinstitucional en el nivel local es

mucho más factible a la par que evita la desresponsabilización entre agencias, propia de la compartimentalización propia de las agencias centrales caracterizadas por un complejo carácter burocrático. Finalmente, en una instancia local de carácter administrativo la relación con el público tiende a despolitizarse en términos de responsabilidades y de rendición de cuentas en la medida que el público no tiene expectativas de influenciar las decisiones sobre prioridades y las políticas dado que los servicios son dados por sentado (taked for granted), o en el mejor de los casos entendidos en términos de mercado en una relación proovedor-cliente. En términos de Hirschman desincentivan el ejercicio de la voz por parte de los ciudadanos y el control social de las políticas públicas (Hirschman, 1970).

- La respuesta gubernamental (responsiveness): la capacidad de respuesta que puede tener un sistema local electo es mucho mayor que uno nacional principalmente por tres consideraciones: 1-mayor conocimiento de las diversidad de realidades y necesidades, 2- mayor accesibilidad de los ciudadanos a sus representantes (factor que se relaciona y contribuye también a la rendición de cuentas), 3- las autoridades electas en el nivel local tienen mayores incentivos para desarrollar acciones de consulta e interlocución con sus electores-ciudadanos e incluso de implementar e institucionalizar mecanismos y prácticas de democracia participativa..
- La representatividad: un gobierno local electo y con un determinado grado de autonomía permite ampliar las instancias y alcance de la representación y posibilitar el acceso a las decisiones a distintas fuerzas políticas de base territorial y diversidad temática. Amplía también las oportunidades de ser electo a un mayor número y espectro de personas facilitando, por tanto una mayor inclusión política.

Hacia la identificación de los requisitos y limitaciones para la realización de la Democracia Local.

Hasta aquí se han identificado algunos argumentos sobre valores inherentes a los gobiernos locales que provienen de diversas perspectivas teóricas. Los valores

descriptos no sólo destacan la dimensión política de ésas unidades políticas sino que también ponen de relieve las potencialidades de estas instancias para la realización de la democracia.

Algunos destacan la importancia del autogobierno local, tanto para el ejercicio de la autonomía individual como la libertad de las comunidades. Otros encuentran en lo local el espacio óptimo para la participación efectiva en los procesos de decisión por parte de individuos y grupos constituyendo la única posibilidad para resolver los problemas derivados del pluralismo y la complejidad de las sociedades modernas. Para quienes destacan la dimensión territorial de los procesos sociales, políticos y económicos, la localidad constituye no sólo el locus de aquellos, sino que también posibilita un compromiso con el medio en el que los ciudadanos viven o desarrollan sus actividades; estos autores asignan un valor importante a la localidad en la posibilidad de constituir una esfera pública local en la que el gobierno local tiene como base de legitimidad el papel de orquestador de tal esfera. Finalmente para quienes sostienen que la realización democrática depende del control popular e igualitario de las decisiones, el valor de las existencia de una instancia política local reside en las ventajas de los procesos políticos en este nivel para alcanzar la realización de principios instrumentales de la democracia como son la rendición de cuentas, la respuesta gubernamental y la representatividad.

Cada una de estas vertientes de argumentación abre un amplio espectro de desarrollos conceptuales y analíticos que pueden servir de base a la profundización de una teoría normativa del gobierno y la democracia local, dado que plantean comprensiones sobre el alcance de las definiciones involucradas y criterios por los que podemos establecer los alcances de las mismas (componente conceptual y analítico) y los valores éticos que se le asignan (componente justificativo). Permiten, además, avanzar en la reflexión crítica acerca del grado de realización de los principios y criterios identificados en particulares situaciones (componente crítico), establecer qué arreglos instituciones favorecen u obstaculizan la realización de los principios en cuestión (componente práctico) y

vislumbrar cuáles son los grupos y sectores que podrían propiciar las innovaciones necesarias (agencia). En palabras de Beetham: dar respuesta a todas estas cuestiones - conceptuales, de justificación, crítica, práctica y de agencia- implica un esfuerzo de largo aliento (Beetham, 1996: 28-29). Sin embargo reconocer la importancia y alcance del desafío constituye un gran primer paso hacia una agenda de investigación con mucho potencial para aportar al desarrollo de la teoría y la práctica de la democracia local.

Referencias

Beetham, D. (1996);Theorizing Democracy and Local Government. Capítulo 2 en Rethinking Local Democracy, King, D. y Stoker, G. Editores, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña.

Brown, M. (1993); The possibility of local autonomy en Urban Geography, 13, 3, págs. 257-279

Chandler, J. (2007); A rationale for local government:Efficiency and Values, Ponencia presentada en la PSA Annual Conference, University of Bath, April de 2007.

Clark, G. (1984); “A Theory of Local Autonomy” en Annals of the Association of American Geographers, 74 (2), pp, 195-208.

Dahl, R. (1967) The City in the Future of Democracy American Political Science Review, Vol LXI, N°4.

Dahl, R. (1961); Who governs? Democracy and power in the American city. New Haven, CT: Yale University Press.

Erlingsson, G. (2013); A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy, Ponencia presentada en Reunión y Exhibición annual de la Asociación Americana de Ciencia Política, 29 de agosto – 1 de setiembre de 2013, Chicago, Illinois.

Fleurke, Frederik. y Willemse, R. (2004); “Approaches to Decentralization and Local Autonomy: a Critical Appraisal” en Administrative Theory and Praxis, Vol. 26, Nº 4, 523-544.

Frazer, E. (1996); The value of Locality, capítulo 5 en Rethinking Local Democracy, King, D. y Stoker, G. Editores, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña.

Hirschman, A. (1970); Exit, Voice, and Loyalty. Harvard University Press. Cambridge, Mass.

Libonati, M. (2000); Home Rule y Sociedad Civil. Autonomía Local en los EStados Unidos: historia y desarrollo de un concepto. Advocatus, Córdoba.

Mill, J. (1966); Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. Herrero Hermanos Sucesores S.A. México.

Mill, J. (1954); Sobre la Libertad. Aguilar Editor, Buenos Aires.

Newton, K. (1980); Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government en Political Studies, Vol XXX, 2, págs. 190-206.

Pratchett, L. (2004); Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism en Political Studies, Vol. 52, págs. 358-375.

Sharpe, L. (1970); Theories and values of local government en Political Studies, Vol. XVIII, 2, págs. 153-174.

Tocquevile, A. (1986); La Democracia en América. Tomo I, Universidad Autónoma de Centroamérica, Costa Rica.

Wolman and Goldsmith, 1990

Wolman, H. (1996); Theories of Local Democracy in the United States, capítulo 8 en Rethinking Local Democracy, King, D. y Stoker, G. Editores, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña.

Wolman, H. y Goldsmith, M. (1990); Local autonomy as a meaningful Analytic Concept, Urban Affairs Quarterly, 26 (1), págs. 3-27.

Gyford, J. (1991); Does Place Matter? Locality and Local Democracy, London: Local Government Management Board.

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Instituição participativa e institucionalização da participação: uma discussão conceitual

Prof. Ms. Gisele Heloise Barbosa
Universidade Federal de São Carlos

Prof. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
Universidade Federal de São Carlos

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir os conceitos de institucionalização da participação e de instituições participativas, e como tem sido elaborados e utilizados pelos autores da democracia participativa. Partindo da literatura institucionalista, faz-se uma delimitação das características de uma instituição participativa, para em seguida averiguar se no Brasil possui espaços abertos à participação ou instituições participativas de fato. O debate sobre esse tema é pertinente porque o conceito de instituição participativa tem sido utilizado de forma bastante abrangente, de modo que é necessário delimitar melhor o que se compreende com a definição e quais tipos de instituições se incluiriam nela. O método utilizado foi revisão conceitual e bibliográfica de trabalhos referentes à democracia participativa, com vistas a compreender os usos dados ao conceito de instituição participativa, articulando com autores da teoria institucionalista. A conclusão chegada é que o Brasil está num processo de institucionalização da participação, uma vez que os nem todos os espaços participativos apresentam as características delimitadas para uma instituição.

Palavras-chave: instituição, participação, democracia.

Introdução

A democracia participativa se colocou fortemente no Brasil no cenário político com a Constituição de 1988, que legitimou vários espaços de participação popular, como uma resposta à insuficiência da representação para consolidar a democracia. Referendos, plebiscitos, audiências públicas, orçamentos participativos, enfim, foram fortemente difundidos e ampliados pelo Partido dos Trabalhadores – PT, tanto nas prefeituras quanto no governo de Lula (FARIA, 2010). O objetivo é criar mecanismos de controle da burocracia, dada a desconfiança em relação aos representantes políticos, gerando um novo padrão de reforma da gestão pública inspirada em pressupostos participativos (MILANI, 2008). No entanto, é possível pensar em institucionalização da participação? Podemos falar em instituições participativas no Brasil?

Trabalhos como de Avritzer (2008) e de Pires (2011, org.) se preocuparam em discutir sistematicamente o conceito de instituição participativa, trazendo definições que poderiam nortear as pesquisas da área. Tal exercício é de suma relevância para o trabalho intelectual, pois os conceitos, num esforço de descrever a realidade como um "tipo ideal", auxiliam as pesquisas na delimitação o objeto de estudo, nas hipóteses a serem levantadas e também na escolha da metodologia adotada. No entanto, o problema da definição de Avritzer (2008) e de Pires e Vaz (2010) é justamente sua amplitude, não se remetendo diretamente a aspectos como a estabilidade dessas instituições. Apesar de considerarem limitada a definição de instituição participativa a partir da literatura institucionalista, por não levar em conta a diversidade de experiências, a proposta desse trabalho é justamente afirmar que nem toda a experiência de participação deve ser chamada de instituição. É preciso definir o conceito com mais profundidade, para delimitar melhor o campo de trabalho, ou seja, o que significa o processo de institucionalização.

Para tanto, o presente trabalho tem como objetivo discutir os conceitos de institucionalização da participação e de instituições participativas, e como tem sido elaborados e utilizados pelos autores da democracia participativa, partindo da ideia que os conceitos tem história (KOSELLECK, 1992) e averiguar se o Brasil possui espaços abertos à participação ou instituições participativas de fato. A relevância da discussão se deve ao fato de os conceitos serem amplamente utilizados na literatura recente sobre democracia participativa. O método utilizado foi revisão conceitual e bibliográfica da literatura institucionalista e de trabalhos referentes à democracia participativa, com vistas a compreender os usos dados ao conceito de instituição participativa e o que significa a combinação do termo "instituição" ao termo participação, tal como é entendido no contexto da democracia participativa.

Os conceitos de instituição e organização: definições e lógicas de funcionamento na literatura da Ciência Política

Um dos objetos de estudo da Ciência Política, ao longo de sua trajetória histórica, tem sido as instituições (THELEN e STEINMO, 1992). Desde as preocupações de Platão e Aristóteles com a qualidade da política, há uma categorização de tipos de governo e uma preocupação em compreender como as instituições que controlam o poder funcionam e qual a sua eficácia. Desse modo, a disciplina assume um caráter normativo, se dedicando a mostrar quais regras funcionam ou não no exercício do poder e o porquê, e com isso também aponta quais mudanças podem ou devem ser efetuadas.

Douglass North (1993) define de uma maneira bem direta o que é instituição: consiste nas regras do jogo. Uma organização, ainda segundo ele, seria o grupo de indivíduos engajados em atividades intencionais, ou seja, os jogadores. As instituições determinam os *payoffs,* pois são a estrutura humanamente imposta sobre a interação humana e que, portanto, define os incentivos que determinam, com outras restrições, as escolhas que indivíduos fazem e que moldam os desempenhos de sociedades e economias o tempo todo. Sua definição se pretende totalizante, porém não aprofunda nas origens das instituições, não delimita qual a sua relação com a sociedade.

Para Rothsthein (1998), instituições são regras do jogo capazes de agregar indivíduos e regular seu comportamento; são arranjos formais que, através de regras explícitas e processos decisórios, por meio de atores formalmente reconhecidos e com certo poder, efetivam as regras sociais. As instituições políticas não só distribuem poder ou estratégias de influência, mas também determinam como os vários grupos chegaram a defender seus interesses políticos. Elas dizem quem são os atores legítimos, qual o número de atores, qual a ordenação da ação, quais informações devem ser transmitidas aos atores. Assim como na definição de North (1993), as instituições aparecem aqui como sendo pré-existentes à sociedade; são elas que agregam os indivíduos e não o contrário, ou seja, não são os indivíduos que se agregam e formam instituições.

Segundo Thelen e Steinmo (1992), o velho institucionalismo se concentrava no estudo de estruturas administrativas, legais e políticas, fazendo um trabalho mais normativo. A pouca comparação que se fazia era a justaposição de descrições de configurações institucionais diferentes de países diversos, contrastando-as. Os anos 1950 e 1960 ocorreu a “behavioral revolution”, rejeitando o velho institucionalismo e afirmando que é preciso focar não nos atributos formais das instituições governamentais, mas sim nas distribuições informais de poder, atitudes e no comportamento político. Contudo, as

instituições não desapareceram da agenda de pesquisa, embora esses teóricos tenham construído sua análise em torno da crítica das tendências dominantes na disciplina. Eles foram além das estruturas formais dos velhos institucionalistas e reificaram estruturas de teorias marxistas de dominação capitalista, olhando para as crenças observáveis e comportamentos atuais de indivíduos e grupos. Porém, perdeu-se detalhes institucionais importantes, que foram trazidos à luz por duas teorias institucionalistas que criticam o behaviorismo: uma se concentra na perspectiva mais formal da escolha racional e a outra parte de uma perspectiva histórica. A "grande teoria" que dominou o institucionalismo behaviorista na política comparativa obscureceu as instituições intermediárias que estruturam políticas em diferentes países.

A crítica feita a esse institucionalismo diz respeito à aproximação ahistórica de teorias tradicionais de grupos de interesse e à análise marxista. Os novos institucionalistas querem saber por que grupos de interesse demandaram políticas diferentes em países diversos e por que interesses de classe se manifestaram de formas diferentes através das nações. Eles também fugiram de conceitos gerais, como modernidade e tradição, que tendem a homogeneizar classes de nações, pegando conceitos que capturem a diversidade entre eles. Os anos 1970 e 1980 são marcados por um nível intermediário entre fatores institucionais e a constelação de incentivos e constrangimentos encarada pelos atores políticos em contextos nacionais diferentes. Também há uma preocupação com a construção da teoria, como nos behavioristas, mas explicando as diferenças sistemáticas entre os países, obscurecidas pelas teorias prévias. A questão é como as configurações institucionais dadas formam as interações políticas. As instituições são vistas como estruturadoras de situações políticas, e não só como variáveis, e os atores também não são inconscientes. A seguir, uma síntese das duas principais teorias institucionalistas que emergem nesse período: escolha racional e institucionalismo histórico.

A teoria da escolha racional consiste numa corrente teórica que parte do princípio de que as instituições são importantes como recursos de contexto estratégico, impondo restrições no comportamento auto-interessado. As instituições políticas e econômicas são importantes porque definem ou constrangem as estratégias que os atores políticos adotam pelos seus interesses. Um exemplo disso é o dilema do prisioneiro; quando as regras mudam, as escolhas do prisioneiro também mudam, porque essas regras estruturam as escolhas que maximizarão o próprio interesse do prisioneiro. Portanto, quem é colocado no centro da discussão é o ator institucional (THELEN e STEINMO, 1992).

Nesse segmento teórico, Olson (1999) parte do pressuposto de que os indivíduos ou grupos existem através de uma organização, para a promoção de seus interesses comuns, quando a ação individual não basta para alcançar metas particulares. Sem esse pressuposto, a organização, segundo o autor, pode perecer. Portanto, a maximização de interesses é considerada como seu motor, ao contrário da ideia de sentimento de pertença a um grupo, que seria a outra explicação para a formação de uma organização. Se cada grupo tem um interesse, há uma "competição social", baseada na lógica do mercado. É possível notar que os elementos emocional e ideológico não são suficientes para sustentar uma organização, segundo essa corrente de pensamento. O Estado, por exemplo, precisa cobrar impostos, pois não sobreviveria de contribuições voluntárias. Além disso, os serviços oferecidos por eles precisam estar acessíveis a todos e não somente para alguns, pois não se pode negar benefícios públicos a quem não paga por eles.

A função de uma organização, portanto, consiste no provimento de benefícios públicos e coletivos a seus membros, uma vez que sem essa dimensão ela não sustentaria sua existência. O que impulsiona a associação não é o instinto, mas sim a função que ela desempenha na sociedade. O "Ótimo de Pareto" representa, na linha de pensamento de Olson (1999), a quantidade ótima de um benefício coletivo para um grupo, que é dada quando o ganho do grupo crescer na mesma taxa que o custo do benefício coletivo. Porém, "quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo" (OLSON, 1999, p.47). Essa afirmação se remete à "lógica do carona": indivíduos que querem ter os benefícios oriundos da organização, mas sem partilhar também os custos. Por exemplo: nem todos aderem a uma greve, embora todos queiram aumento; portanto, para o grupo que realiza a greve, é melhor arcar com todos os custos e obter os benefícios do que não alcançar nada.

George Tsebelis (1998) afirma que a escolha dos atores é determinada pelos interesses que estão em jogo. Uma escolha aparentemente subótima pode resultar em algo melhor dentro da perspectiva do jogador. Daí a necessidade de se analisar os jogos ocultos, reveladores do pensamento estratégico dos atores. A tese do autor, portanto, consiste em que a atividade humana é sempre orientada pelo objetivo, que é instrumental. Atores individuais e institucionais tendem a promover ao máximo seus objetivos. Contudo, se com a informação adequada a escolha do ator parecer subótima, é a perspectiva do observador que está incompleta: é preciso considerar toda a rede de jogos. A racionalidade, para Tsebelis (1998), está nessa correspondência ótima entre fins e meios, entre as atitudes dos atores e a realidade à sua volta.

É possível notar que ele pressupõe o entendimento de instituição como sendo as regras do jogo, tal como Douglass North, e a define como as regras formais de um jogo político ou social recorrente, que se supõem serem conhecidas pelos jogadores, e que se espera que todos as sigam. Essas regras regulam a ação entre atores políticos, atores institucionalizados e cidadãos individuais, e trazem mais estabilidade ao jogo político. As instituições consistem numa combinação de dois tipos ideais: as eficientes e as redistributivas. As eficientes são aquelas que melhoram as condições de todos ou quase todos os grupos ou indivíduos. Estas foram definidas por autores como Platão, Thomas Morus, Adam Smith e pelo socialismo utópico. As redistributivas são as que melhoram as condições de um grupo em detrimento de outro, redistribuindo o poder. Autores como Marx, Maquiavel, Mosca e Michels trataram dessas instituições, que podem ser de dois tipos: de consolidação, preservando os interesses de uma coligação dominante, ou seja, a maioria é preservada e melhora sua condição; tipo *new deal,* em que há a preservação dos interesses de uma nova maioria composta de perdedores anteriores e de alguns vencedores anteriores, modificando significativamente as políticas e alterando a maioria.

As instituições não podem ser examinadas somente em curto prazo, para o Tsebelis (1998), pois suas consequências se estendem em longo prazo. A abordagem da escolha racional centra-se nas coerções impostas aos atores racionais, ou seja, nas instituições da sociedade, que determinam o comportamento dos atores e estes produzem resultados. A mudança institucional só pode ocorrer se os seguintes elementos forem alterados: conjunto de jogadores; jogadas permitidas; sequência do jogo; avaliação disponível. É interessante notar que, em Tsebelis, há o pressuposto do interesse do jogador, mas ao mesmo tempo o entendimento de instituição não emana dos atores políticos. É como se o cenário institucional já fosse algo dado, e os atores apenas se encaixariam nele agindo de acordo com suas prioridades.

O entendimento de uma organização ou instituição, dentro da corrente de pensamento da escolha racional, se remete principalmente aos interesses dos jogadores. Aliás, os autores dessa área não demonstram preocupação em fazer uma distinção clara entre instituição e organização, mas somente Tsebelis se propôs a definir o que é instituição. Não há um sentimento maior de agregação, um princípio de identidade entre os indivíduos que o levem a se agregar, mas apenas interesses individuais comuns; a percepção de que, unidos, é possível conseguir mais benefícios do que separados. A noção de uma recompensa à ação agregadora também se faz presente nessa corrente: o objetivo é ter um benefício, algo que, pessoalmente, será vantajoso, como uma mercadoria. Também não há o elemento histórico nessa corrente.

Somente Rawls, que em seu livro “Uma teoria da justiça” (2002) coloca a teoria da justiça como parte da teoria da escolha racional[1] e demonstra um esforço em romper com essa perspectiva, definindo instituições como um sistema público de normas que define cargos e funções com seus direitos e deveres, especificando quais formas de ação são permissíveis ou não, definição semelhante a de Douglass North. As instituições podem ser consideradas como objeto abstrato, uma forma possível de conduta expressa por um sistema de normas ou a efetivação dos atos especificados por essas leis no pensamento e na conduta das pessoas. A pessoa que participa da instituição sabe o que as normas exigem dela e das outras, daí a legitimação necessária para que a instituição se perpetue. Os teóricos da escolha racional apresentam, segundo Thelen e Steinmo (1992), um “universal tool kit”, ou seja, um modelo aplicável a virtualmente qualquer configuração política, que, em suma, não é muito diferente das teorias anteriores.

Em resposta às lacunas da teoria da escolha racional para compreender a dinâmica institucional, desenvolve-se um novo institucionalismo, o chamado institucionalismo histórico. Segundo Thelen e Steinmo (1992), ele parte de uma diferenciação da teoria da escolha racional, conceituando que as instituições possuem mais influência na formação de políticas do que o sugerido. A maioria das pessoas apenas segue as regras sociais definidas sem pensar se está maximizando seus interesses. Além disso, não só as estratégias, mas também as metas são definidas pelo conceito institucional. A sociedade é colocada no centro do debate. Por causa da densa matriz de instituições em que os indivíduos manobram, eles são motivados por uma complexa mistura de preferências e comportamentos que podem até ser conflitantes; daí o dinamismo do sistema. Para o institucionalista histórico, não se pode parar na ideia de um “comportamento auto-interessado” da teoria da escolha racional, mas é preciso uma análise historicamente embasada para mostrar o que se está tentando maximizar e o porquê da ênfase em certas metas em vez de outras. Além disso, novas ideias e fatos podem levar grupos a repensar seus interesses.

O projeto do institucionalismo histórico se propõe a examinar a relação entre atores políticos como objetos e agentes da história (THELEN e STEINMO, 1992). As instituições que estão no centro da análise (sistemas de partidos, estrutura de interesses econômicos, associações de negócios) podem mudar e constranger estratégias políticas, mas elas são também o resultado (consciente ou não) de mecanismos de deliberação, de conflito político e de escolha. As instituições de nível intermediário são enfatizadas pela teoria, por

[1] Rawls (2002) justifica essa inclusão afirmando que é preciso verificar quais princípios seria racional adotar, dada a situação contratual.

serem as mediadoras entre o comportamento de atores políticos individuais e os resultados políticos nacionais. Porém, estruturas de nível macro, como classe e linguagem, também podem ser classificadas como instituições, pois impõem constrangimentos significativos ao comportamento. O foco nas instituições intermediárias que mediam os efeitos das estruturas socioeconômicas de nível macro permite o confronto da variação entre países capitalistas, efetuando assim uma política comparada. Isso evita o determinismo estrutural de teorias marxistas, funcionalistas e sistêmicas. Dessa forma, segundo Thelen e Steinmo (1992), a proposta é o caminho contrário: em vez de partir de macro-teorias para as instituições, tomar como referência as instituições para entender as diferenças e variações da macro teoria nos diversos contextos, tornando viável a política comparada. Os autores propõem um modelo de análise baseado no dinamismo institucional, examinando a interação de instituições e processos políticos no tempo e no espaço.

Goodin (1996) traça as continuidades e descontinuidades no estudo das instituições e nota uma definição minimalista de instituição. Segundo ele, a História tradicional era tradicionalmente a História das instituições políticas; porém, no decurso do século XX, esse estudo caiu de moda. No entanto, o autor coloca que o novo institucionalismo é um lembrete de vários contextos em que a ação social é dada, trazendo as seguintes proposições: os indivíduos e grupos buscam seus projetos num contexto que é coletivamente constrangido; os constrangimentos coletivos são as instituições, marcada por uma dimensão valorativa e por previsibilidade. Os constrangimentos, de raízes históricas, são vantajosos para indivíduos e grupos na busca de seus projetos particulares, porém, os mesmos fatores que constrangem também formam suas preferências. Os constrangimentos encarnam, preservam e transmitem diferentes recursos de poder com respeito aos diferentes indivíduos e grupos. A ação individual ou grupal, contextualmente constrangida e socialmente formada, é o motor da sociedade. Assim, Goodin (1996) traz de volta a História e os atores para o debate institucional. Ele conceitua o institucionalismo como um processo em que organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade. Uma instituição bem-desenhada é aquela que é internamente consistente e externamente harmônica com o resto da ordem social em que está inserida. A principal capacidade que o desenho institucional deve ter é “robustness”: mudar e não mudar, quando necessário, ser resistente e maleável.

Ao analisar partidos políticos, Panebianco (2005) vê a necessidade de conceituar instituição e organização, à luz da lógica partidária, e o faz também por meio da explicação histórica. Para fazer essa diferenciação, ele coloca vários dilemas, afirmando

que os partidos, ao saírem duma dimensão organizativa para uma dimensão institucional, se deparam com novas exigências, o que não significa uma substituição de seus fins, como afirmava Michels, mas uma articulação deles, o que até pode torná-los mais vagos, sem que sejam extintos. A coerência entre objetivos e comportamento é sempre reafirmada pelos líderes, mas as estratégias selecionadas para alcançar os objetivos serão aquelas que garantem mais estabilidade organizativa. A institucionalização consiste na consolidação da organização, uma saída do estado de fluidez inicial para outro de estabilidade e burocratização, com interesses e lealdades organizativas estáveis. Portanto, há uma passagem de um momento inicial, de criação e desenvolvimento do partido, com certas exigências, para uma etapa posterior, que é a sua consolidação, com novas responsabilidades.

O partido como uma organização consiste num modelo racional, um sistema de solidariedades e um instrumento para realização de objetivos específicos, pertinentes ao grupo que representa, e seus dirigentes são responsáveis por conduzirem a organização a seus objetivos. A participação é garantida com a distribuição de incentivos coletivos, benefícios ou promessas de que a organização deve distribuir igualmente a todos os participantes. A ideologia organizativa é mais explícita e coerente, com ampla liberdade de escolha por parte dos líderes, que tomam as decisões-chave, definindo os objetivos organizativos, a relação com outras organizações e as decisões internas do partido, com estratégias mais agressivas.

Já o partido como instituição é um sistema natural, uma estrutura que responde e se adapta à variedade de demandas, conciliando-as, e os dirigentes são os mediadores, ponderadores dessas demandas. Os benefícios se tornam seletivos, sendo distribuídos somente para alguns participantes e de modo desigual. A ideologia organizativa fica mais vaga, implícita e contraditória, dada sua tendência à generalização e conciliação de demandas diversas. Os líderes possuem uma restrita liberdade de escolha, e a estratégia agressiva é substituída pela estratégia de adaptação, dadas as coerções ambientais que obrigam o partido a buscar sua sobrevivência. Em vez de um sistema de solidariedades, o partido se torna um sistema de interesses, com elevada burocratização e uma rotina definida. A lógica participativa se altera, saindo do tipo movimento social para uma participação mais profissional.

É importante ressaltar que essas duas definições são tipos ideais concebidos pelo autor para explicar o desenvolvimento dos partidos; essa passagem não é bem definida na realidade, de modo que um partido institucionalizado pode ter ainda características de um partido como organização. A institucionalização consiste, para Panebianco (2005),

num salto de qualidade, um processo pelo qual a organização incorpora valores e objetivos dos fundadores do partido; as metas ideológicas são articuladas às exigências organizativas. Dois processos simultâneos causam a institucionalização: o desenvolvimento de interesses para manutenção da organização e de lealdades organizativas difusas, por meio de incentivos coletivos e seletivos. Todos os partidos devem, em certa medida, se institucionalizar para sobreviver, independentemente se essa instituição se tornará forte ou fraca.

A partir disso, Panebianco (2005) conceitua dois tipos institucionalização, a forte e a fraca, que também são tipos ideais. A instituição forte consiste no partido burocrático de massa, em que há centralização da burocracia, com ligações organizativas verticais fortes (partido de filiados, apelo ao eleitorado fiel), predominância dos dirigentes internos, financiamentos pela filiação e atividades colaterais, ênfase na ideologia e centralização dos crentes no interior da organização. Já o partido como instituição fraca é o profissional-eleitoral, em que a centralidade está nos profissionais e não na burocracia; é um partido eleitoral e não de filiados, com ligações organizativas verticais fracas, apelando ao eleitorado de opinião. Predominam os representantes públicos, as direções personalizadas, e o financiamento é oriundo de grupos de interesse e fundos públicos. A pressão por mudança no partido, fazendo-o passar de uma instituição forte para uma fraca consiste num processo de desinstitucionalização, em que se reduz a autonomia do partido em relação ao ambiente, aumenta-se a autonomia do eleitor em relação ao partido e o peso político de grupos de interesse. Os partidos tendem a ser incorporados ao Estado, reduzindo a coerência estrutural da organização e aumentando a profissionalização, o declínio da centralidade dos aparatos burocráticos e o peso político-organizativo dos representantes eleitos.

Putnam (1993) afirma em seu livro “Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna” que esse novo institucionalismo entende as instituições como aquelas que moldam a política, que estruturam o comportamento político (identidade, poder e estratégia dos atores), mas que são moldadas pela história: o que ocorre antes condiciona o que vem depois. Indivíduos “escolhem” instituições, mas em circunstâncias preexistentes, e suas escolhas influenciam as escolhas de seus sucessores. Dito de outra forma: a História, que é feita pelo comportamento de atores, molda as instituições, e as instituições moldam a política, ou seja, o comportamento dos atores. O desempenho prático das instituições, para Putnam (1993), depende do contexto social em que esta instituição está inserida e atua. Para fazer essa afirmação, Putnam (1993) apresenta sua definição de instituição: mecanismo para alcançar propósitos, e não só para obter acordo.

Tal definição traz uma visão diferente da ideia de instituição como as regras do jogo, pois essas regras, no entendimento de Putnam (1993), servem para alcançar fins socialmente estabelecidos. Segundo ele, as instituições devem ser sensíveis ao eleitorado e eficazes ao usar recursos para atender demandas, às vezes até antecipando-as.

O pressuposto de Putnam (1993) é que existe uma relação entre o desempenho institucional e a "comunidade cívica", ou seja, o sistema de cooperação social construído, que implica em confiança. Daí ele desenvolve o conceito de "capital social": são as características da organização social (confiança, normas, sistemas) que aumentam a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas de cooperação voluntária, reduzindo a necessidade de capital físico, ou seja, os custos. O capital social é um bem público que faz a democracia funcionar, e é subproduto de outras atividades sociais; não se confia numa pessoa ou instituição somente porque se disse que ela fará algo, mas porque há um conhecimento prévio de suas atitudes e espera-se que ela preferirá agir assim. O capital social tem origem nas regras de reciprocidade e nos sistemas de participação cívica. As regras de reciprocidade são criadas e sustentadas por meio de condicionamento e socialização ou por meio de sanções formais ou informais. Os sistemas de participação cívica consistem numa interação horizontal, que ajuda a solucionar dilemas da ação coletiva: quanto mais horizontalizada (cooperativas, sindicatos, clubes) a estrutura das organizações sociais, mais se favorece o desempenho institucional da comunidade geral, e quanto mais verticalizada (máfia, igrejas), pior é o desempenho institucional.

A teoria de Putnam (1993) recoloca os atores no centro da instituição, agindo não somente para maximização de seus interesses pessoais, mas também por meio de uma lógica de cooperação social. Essa é a grande crítica à teoria da escolha racional, por meio do entendimento da ação dos atores vinculada à uma construção histórica de um valor, a confiabilidade – capital social. Pequenos grupos de interesse não tem motivos para trabalhar pelo bem comum da sociedade, mas se engajam em sistemas e normas de participação cívica pelo crescimento coletivo. O contrato social das comunidades cívicas não é de cunho legal e econômico, mas sim moral; daí o conceito de capital social. A união social pode ser mantida por reciprocidade e confiança ou por dependência e exploração, com diferentes níveis de eficiência e desempenho institucional, e os modelos institucionais tendem a se autorreforçar, mesmo se ineficientes, pois é mais fácil a adaptação do que a mudança. Putnam (1993) também recoloca a História do debate institucional, afirmando que não dá para compreender as opções de hoje sem entender seu contexto histórico e social, pois ambos determinam o desempenho das instituições.

Com esses pressupostos teóricos do institucionalismo, passemos ao debate sobre as instituições participativas e a institucionalização da participação.

Democracia participativa no Brasil e o conceito de instituição participativa

Esta seção se propõe a discutir o significado dos conceitos de instituição participativa e de institucionalização da participação, no cenário das práticas participativas brasileiras, articulando a literatura institucionalista apresentada anteriormente com a literatura sobre participação, e também a questão da institucionalização da participação no Brasil.

Conforme apontou Koselleck (1992), os conceitos tem história, e há que se levá-la em conta no entendimento de seu significado. Portanto, nosso objetivo agora é compreender como o conceito de instituição participativa foi construído no Brasil. As instituições políticas brasileiras foram marcadas pela forte presença do Estado como "guia" da modernização, bem como de relações personalistas e patrimoniais, favorecendo um pequeno grupo em detrimento das necessidades e das reivindicações da maioria. Isso fica evidente ao olharmos para a história do país, principalmente para as revoltas tanto locais quanto de maior amplitude violentamente sufocadas pelo Estado, fosse ele imperial, coronelista, populista ou militar. Vários autores[2] retrataram essa força do Estado sobre uma sociedade civil "fraca", "desorganizada" e fragmentada em diversos interesses. Portanto, o conceito de instituição no contexto político brasileiro sempre esteve fortemente vinculado à lógica estatal, o seja, do Estado para a sociedade, e não emanando da sociedade e resultando na criação de instituições estatais.

Já o conceito de democracia se coloca em dois momentos importantes da história política do país: após a ditadura do Estado Novo, em 1945, e após a Ditadura Militar, sendo amplamente discutida nos anos 80. Neste último momento, a Constituição Federal de 1988 consolidou meios de expansão da democracia para além da representação e, a partir disso, temos a inserção do conceito de participação no debate político[3]. Portanto, esse momento da história do Brasil foi extremamente importante porque deveria cumprir duas grandes missões: consolidar a democracia, devolvendo ao povo o poder pleno de escolher seus representantes políticos, e abrir o espaço da política para uma nova forma democrática: a democracia participativa. Nesse contexto, conceito de democracia se apresenta estreitamente atrelado à expansão da cidadania e de mecanismos de

[2] Alguns deles: Oliveira Viana (1974), Raymundo Faoro (1998), José Murilo de Carvalho (2012).

[3] É importante ressaltar que, conforme apontou BARBOSA (2014), quando falamos em participação, pressupomos que seja em algo, isto é, numa outra arena decisória. Portanto, democracia participativa não é um sinônimo de democracia direta, nos moldes atenienses. Essa participação também não necessariamente implica em deliberação, por parte da sociedade civil.

participação popular constitucionalmente legitimados, como os referendos, plebiscitos, audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos, enfim. A população brasileira, que viveu vinte anos de autoritarismo militar, agora poderia expressar abertamente suas demandas nesses espaços, difundidos e ampliados principalmente pelo Partido dos Trabalhadores – PT, inicialmente nas prefeituras e posteriormente no governo federal, com a eleição de Lula para a presidência (FARIA, 2010). O objetivo é criar mecanismos de controle da burocracia, dada a desconfiança em relação aos representantes políticos, gerando um novo padrão de reforma da gestão pública inspirada em pressupostos participativos (MILANI, 2008). O conceito de participação, desde então, tem sido definido a partir de autores como Pateman (1992), Arendt (2002, 2008, 2010), Habermas (1987, 2007) e Honneth (2003), levando-se em conta os seguintes aspectos: o caráter educativo das experiências de participação por meio do aprendizado sobre as regras do jogo e da prestação de contas do que foi realizado, a necessidade de uma racionalidade comunicativa na construção de uma esfera pública dialogal e o reconhecimento da legitimidade das demandas de outros grupos nos espaços participativos.

Conforme esses mecanismos de participação foram se consolidando, os termos "institucionalização da participação" e "instituições participativas" começaram a aparecer nos trabalhos sobre democracia participativa no Brasil, expressando uma nova realidade no campo. Segundo Gurza Lavalle (2011, p.13):

> [...] a participação, que nos anos 1960 a 1980 condensava a crítica dos atores sociais e de parte da academia perante os déficits de inclusão das instituições políticas e do crescimento econômico, bem como exprimia um reclamo de autodeterminação efetiva em face de partidos e intermediários políticos vários, tornou-se progressivamente, nos anos pós-transição, parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias.

Esse movimento de institucionalização, segundo o autor, mudou o teor das questões cruciais colocadas pela população. O fato é que, a participação entendida numa esfera institucional, significa a colocação de regras do jogo, como aponta North (1993), ou seja, normas para que essa participação aconteça de uma maneira ordenada, mais propositiva e dialogal do que meramente combativa (FARIA, 2010). É realizada a passagem de uma "participação organizada", pelos diversos grupos de interesse da sociedade civil que reivindicam suas demandas, para uma "participação institucionalizada", tomando os conceitos de Panebianco (1993). A partir do momento em que a participação se insere na esfera estatal, sendo reconhecida e aceita por ela como legítima, permitindo a partilha do exercício do poder político, temos efetivamente uma mudança no comportamento dos atores, visto que eles passam a ter que lidar com uma

rotina de trabalho pré-determinada, com a burocracia, com uma nova agenda de prioridades, com o desenvolvimento de uma hierarquia de poderes e com a possibilidade de expressão de suas necessidades. Conforme aponta Carlos (2011, p.315), "a inserção institucional de movimentos e organizações sociais [...] por um lado, ampliou as arenas de acesso à institucionalidade política e, por outro, desafiou os atores coletivos para novas práticas e relações com o Estado". Além disso, a presença do governo é essencial para que as propostas sejam encaminhadas e possam se efetivar; no governo Lula, os representantes governamentais estiveram mais presentes nesses espaços participativos, segundo Faria (2010). Esse é um fator que a sociedade civil precisa aprender a lidar, estabelecendo um diálogo claro e conciliador, indo muito além da pura negação da esfera estatal, característica de vários movimentos sociais.

Trabalhos mais recentes, como de Avritzer (2008) e de Pires (2011, org.), se preocuparam em discutir sistematicamente o conceito de instituição participativa, trazendo definições que poderiam nortear os trabalhos do campo de pesquisa. Avritzer (2008, p.45) entende o conceito de instituições participativas como "[...] formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas"[4], distinguindo-as em três tipos de institucionalidade: de baixo para cima (Orçamento Participativo: mais democratizante e vulnerável à vontade política), partilha do poder (Conselhos: média capacidade democratizante e média dependência do sistema político) e ratificação pública (Plano Diretor: pouco democratizante e pouco dependente da vontade política). Ele também propõe a categoria de desenho participativo interativo, que atribui o sucesso das instituições à articulação entre desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos; essa análise multidimensional também é sinalizada por Wampler (2011) como fundamental para avaliar os impactos das instituições participativas. No entanto, a definição de Avritzer (2008) e de Pires e Vaz (2010) são bastante abrangentes, não se remetendo diretamente a aspectos como a estabilidade dessas instituições. Já Cortes (2011b) postula que as experiências participativas são instituições porque não são pontuais, mas tornou-se característica da gestão pública brasileira. As instituições impõem constrangimentos, e no caso da participação, a sociedade civil se obriga a delimitar claramente suas demandas e a serem propositivas. Borba (2011) afirma, partindo da literatura neoinstitucionalista, que se as instituições participativas

[4] Pires e Vaz (2010) também partilham da ideia de que o conceito de instituição participativa deva ser abrangente, para abarcar processos institucionais diversos.

constrangem e delimitam comportamentos, por outro lado elas também definem oportunidades de participação em decisões públicas que antes não existiam.

Apesar de alguns autores, como Avritzer (2008), considerarem limitada a definição de instituição participativa a partir da literatura institucionalista, por não levar em conta a diversidade de experiências, a proposta desse trabalho é justamente delimitar que nem toda a experiência de participação deve ser chamada de instituição. É preciso definir o conceito com mais profundidade, para delimitar melhor o campo de trabalho, ou seja, o que significa o processo de institucionalização. Para tanto, não há outro referencial além do institucionalismo, mesmo em suas variações teórico-interpretativas, para clarear o campo. Tornar-se instituição indica ter mais solidez e certo grau de independência. Goodin (1996) coloca a importância da dimensão valorativa e de previsibilidade nas instituições, e Panebianco (2005) fala em estabilidade e burocratização como pré-requisito para a institucionalização, saindo da participação tipo movimento social para uma participação mais profissional. Autores como BARBOSA (2014) apontam problemas nos órgãos estudados, como a grande intervenção do Executivo na dinâmica de funcionamento, tanto no nível local como nacional. Um espaço participativo que é vulnerável às vontades político-partidárias, ou seja, que deixa de existir ou tem suas regras burladas pelos representantes eleitos, poderia ser chamado de instituição participativa? Para que haja legitimidade, as regras do jogo devem ser dadas pelas próprias instituições participativas, e não impostas externamente. É claro que não pode haver o total descolamento das instituições de representação, mas uma IP não pode sobreviver enquanto tal se for totalmente dependente de partidos ou de esferas do poder – Executivo ou Legislativo. Caso essa independência de atuação não se consolide, o próprio objetivo de uma instituição participativa, que é levar a população a ter um lugar de debate e ação garantido dentro do sistema político, não se concretiza.

É preciso esclarecer que a intenção deste trabalho não é deslegitimar as pesquisas sobre espaços participativos que sofrem grande influência de desmandos partidários, mas sim estabelecer um limite para o que pode ser chamado de instituição participativa e o que está em processo de institucionalização da participação. Não se pode “consagrar” um modelo de participação, como o orçamento participativo, e afirmar que qualquer experiência deve ser considerada uma instituição participativa, tratando-o de forma genérica. O tipo ideal aqui não deveria ser o orçamento participativo, mas sim a conceituação de instituição participativa e do que significa o processo de institucionalização da participação. Esse tipo de generalização pode conduzir à noção errônea de que nossa democracia participativa está consolidada só porque existem

inúmeros espaços participativos, mas que na prática não tem procedimentos estáveis, nem em termos estruturais nem em termos de inclusão à participação. Uma análise de institucionalização da participação precisa ser diacrônica; os espaços participativos não nasceram "prontos", mas tem sido apropriados e reconstruídos pelos seus atores, ganhando mais estabilidade nas regras do jogo. Portanto, seria pertinente perguntar: qual o nível de institucionalização de certos espaços participativos brasileiros? O que mudou ao longo das práticas participativas?

Institucionalizar a participação significa também inserir os participantes num universo de demandas diversas, levando esses atores ao entendimento de que não há como atender todas as demandas de uma só vez, que é preciso ampliar seu horizonte político e olhar também para os reclames dos outros grupos, elencando coletivamente prioridades de atendimento. Os grupos aprendem a não apenas maximizar seus próprios interesses, como coloca a teoria da escolha racional, mas a tomar decisões coletivas, baseadas em laços de confiabilidade até mesmo com a esfera estatal. A manutenção do "capital social", como afirma Putnam (1993), é essencial para que o desempenho institucional seja satisfatório. No entanto, partindo da tese de Olson (1999), é possível afirmar que obtenção de benefícios, em sua maioria, coletivos, também é um fator estimulante à participação[5]. O alcance das demandas requeridas pelos participantes é um ponto importante de estímulo à participação que também deve ser levado em conta, conforme Cortes (2011a). Tal como Panebianco (2005) aponta ao descrever a passagem do partido como organização para o partido como instituição, em que há uma adaptação à variedade de demandas sociais, a participação institucionalizada leva à proposição de metas claras e realizáveis, que não suprimam as necessidades de outros grupos, tanto em termos de verba pública quanto de tempo político. Há também a questão da *accountability,* que agora também deve ser efetuada pela própria sociedade civil (GURZA LAVALLE, 2011), e da parceria estabelecida entre esta e o Estado:

> [...] governo e partidos numa frente e sociedade civil em outra atuam de 'ambos os lados da mesa', quer dizer, os primeiros disputam a representação da sociedade civil e os segundos procuram agir a partir da sua inserção na sociedade política (GURZA LAVALLE, 2011, p.16).

As instituições, para Putnam (1993), servem para alcançar fins socialmente estabelecidos. Se os espaços participativos não alcançam esses fins, deveriam ser

[5] Borba (2011) coloca que o orçamento participativo tende a gerar benefícios seletivos, por colocar várias regiões em disputa por investimentos, enquanto os conselhos gestores são mais propensos a resultar em benefícios coletivos, pois tratam de questões amplas e cujos resultados produzidos alcançam a todos os cidadãos, independentemente se eles contribuíram com o processo decisório.

chamados de instituições participativas? Complementando esse argumento, temos a afirmação de Milani (2008):

> Para que o governar localmente adquira relevância política nesse segundo conjunto de reformas do Estado e da administração pública, é essencial conceber políticas efetivas de descentralização de meios e recursos, que é fundamental na construção da institucionalidade participativa, visto que não haveria nada mais desgastante para a participação do cidadão e das organizações da sociedade civil do que uma série de discussões sem a posterior implementação das decisões.

Os fatores apresentados acima como característicos de uma instituição participativa, ou seja, as regras do jogo da participação democrática, determinam e até constrangem o comportamento dos atores; daí surge, para alguns pesquisadores, o aprendizado político-democrático. Esse entendimento de institucionalização da participação como o estabelecimento de regras do jogo está colocado de forma mais implícita em alguns trabalhos sobre democracia participativa no Brasil, que tem se focado mais no conceito de participação do que no de instituição, com exceção de alguns autores discutidos acima. Faria (2010), por exemplo, afirma que é necessária a criação de um "método participativo", regulador do diálogo entre as organizações da sociedade civil e o governo. Romão e Martelli (2013) sintetizam o debate sobre democracia participativa, mostrando como a teoria se conectou a realidade e quais os avanços que a literatura fez em relação à temática, sinalizam que a avaliação dos resultados precisam considerar o caráter multidimensional dessas instituições, mas não definem um conceito para instituição participativa, embora utilizem sistematicamente o termo. Carlos (2011) se propôs a discutir a questão da institucionalização sob a ótica dos movimentos sociais, não partindo dos espaços participativos constituídos, porém, ela afirma que a inserção em instituições participativas e mudanças nas relações com o governo[6] tornaram predominantes os mecanismos de ação formais nesses movimentos, em vez das manifestações e atos públicos, passeatas e ocupações[7]. Em sua tese de doutorado, a autora se remeteu à definição de Avritzer (2008), como base para sua discussão, e também às definições de níveis de institucionalização de Cortes (2011b), mencionando que as instituições participativas podem constranger a ação coletiva (NASCIMENTO, 2012). Bunivich (2014, p.58) traz uma delimitação um pouco mais clara de sua compreensão de institucionalização da participação:

> Não foram objeto da pesquisa os mecanismos de participação social não institucionalizados. Isso significa que não estão incluídas as diversas associações

[6] As relações com o governo, conforme aponta a autora, eram conflituosas e repressivas na época da emergência dos movimentos; com a institucionalização dessa participação em agências governamentais, abriu-se espaço para a cooperação e o diálogo.

[7] Os protestos de junho de 2013 e os acontecimentos que os sucederam contrariam essa tese.

> da sociedade civil brasileira, mas tão somente os conselhos de políticas e programas legalmente institucionalizados pelo Executivo federal e municipal.

Em sua pesquisa, Bunivich (2014) se propõe a mapear e classificar os conselhos federais e municipais. Para isso, ela delimita como instituições participativas os conselhos e programas formalizados pelo poder político. Partindo do entendimento básico de instituição como as regras do jogo, poder-se-ia questionar se o reconhecimento político formal, por parte seja do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, implica no estabelecimento dessas regras, ou se isso que se chama instituição é totalmente dependente dos mandos e desmandos desse poder político. Se não há uma definição clara de regras, que são cumpridas pelos atores, variando conforme o partido político no poder, por exemplo, esse espaço poderia ser chamado de instituição participativa[8]? Portanto, o campo de pesquisa carece de uma delimitação mais clara dos termos.

O fato é que os pesquisadores dessa área tem se dedicado a estudar essas regras do jogo estabelecidas nas diversas instituições participativas, avaliando o desenho institucional, o recrutamento e a atuação dos atores e também quais respostas esses órgãos tem oferecido à sociedade civil. Contudo, é preciso que haja a compreensão clara de que um espaço participativo ou uma esfera pública de deliberação política não são sinônimos de instituição participativa; esta última pressupõe mais estabilidade em suas práticas, regras delimitadas, atores definidos, conforme discutido na literatura institucionalista. A definição clara do que é uma instituição participativa e o que significa o processo de institucionalização talvez servisse para aprimorar os estudos da área, na medida em que a lógica de funcionamento, os campos de atuação e os limites desses órgãos poderiam ser melhor delimitados, sem otimismos e pessimismos exagerados quanto à sua dinâmica e aos resultados produzidos. Além disso, a definição auxilia no próprio entendimento do objeto de estudo: qualquer meio ou espaço que se abre à participação popular é uma instituição participativa? Há regularidade nas normas estabelecidas para o seu funcionamento, geração de hierarquias, rotina de trabalho? Há uma delimitação do comportamento dos atores por meio das regras/rotinas criadas? As audiências públicas, os orçamentos participativos, os conselhos, as ouvidorias, enfim, todos estes espaços, em absoluto, podem ser chamados de instituições participativas? A

[8] O objetivo desta discussão não é invalidar trabalhos que não analisam essa dimensão institucional, mas tão somente discutir a necessidade de se conceituar o que é uma instituição participativa. Há que se desenvolver estudos também sobre as práticas informais, que estão mais relacionadas ao ambiente em que o órgão está inserido do que às regras formais que o norteiam. Um exemplo é o trabalho de Romão (2011), ao analisar a relação dos conselheiros do OP de Osasco, que coloca a estreita relação destes com os partidos políticos e o processo eleitoral municipal. Essa relação determina a agenda do órgão e constrange o comportamento dos atores. Porém, esse constrangimento não vem das normas formais, mas sim os partidos e das práticas políticas dos próprios atores inseridos nas duas esferas.

resposta para isso deverá ser dada em pesquisas futuras, com mais rigor conceitual por parte dos pesquisadores, definindo claramente qual seu entendimento de instituição participativa.

O processo institucionalização da participação se intensificou durante o governo Lula, conforme apontou Faria (2010), com o objetivo de criar um novo tipo de governabilidade por meio do desenvolvimento de um "método participativo". O marco dessa intenção foi a criação da Secretaria Nacional de Articulação Social, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência, aliando institucionalmente participação e representação e dando voz à sociedade civil. Contudo, como aponta a própria autora:

> [...] a presença desses canais não garante, por si só, que estas mesmas vozes serão incluídas nos processos decisórios destas mesmas sociedades. Para a construção de uma dinâmica cooperativa, que redunde em um processo inclusivo mais amplo, uma série de variáveis deve estar presente. Destacamos aqui, além da necessidade de uma sociedade civil ativa e atenta, a importância da presença de um conjunto de atores institucionais engajados na promoção e sustentação das inovações participativas em curso (FARIA, 2010, p.202).

A definição instituições participativas e de institucionalização da participação implica também na conceituação de outros termos relacionados a eles. Tomemos o conceito de sociedade civil, tão utilizado nos trabalhos sobre as chamadas instituições participativas e colocado por Maia (2010, p.150) de forma sucinta: "[...] refere-se ao conjunto de associações, grupos formais e informais e redes na sociedade, que existem fora da família (e das relações íntimas) e do Estado (e de instituições a ele ligadas, como o exército, os partidos políticos, os parlamentos e as instituições administrativas burocráticas)". As práticas dessas associações e grupos dependem dos fatores em jogo, das relações que criam entre si e do ambiente em que estão inseridas. Se os espaços participativos na esfera estatal assumem um caráter institucional[9], como fica a questão da inserção da sociedade civil? Mantém-se a mesma ou se altera drasticamente? Essa institucionalidade é benéfica, consolidando realmente o diálogo com o Estado, ou ao contrário, acaba constrangendo esses grupos que formam a sociedade civil a uma forma de participação que engessa sua ação? Até que ponto isso é válido ou problemático? Maia (2010, p.168) afirma que "as formas para institucionalizar a participação civil são diversas e os desenhos institucionais não são necessariamente excludentes". Contudo, são questões a serem discutidas e respondidas em trabalhos futuros, que levem em conta uma conceituação mais clara de instituição participativa.

[9] Este trabalho não tem pretensão de deslegitimar a necessidade de institucionalização dos espaços participativos; o debate aqui diz respeito ao uso dos conceitos de institucionalização e instituição.

Considerações finais

A democracia participativa brasileira possui a peculiaridade da legitimação constitucional, mas isso não significa que temos, necessariamente, instituições participativas quando falamos de todos os orçamentos participativos, conselhos gestores, conferências, entre outros, de forma genérica. Os fatores aqui elencados a partir da literatura institucionalista podem nos levar a concluir que, na verdade, a participação no Brasil ainda segue um processo geral de institucionalização, uma vez que a participação como instituição legítima, que dita as regras do jogo, que dá voz aos cidadãos que possui estabilidade e autonomia frente às vontades partidárias, ainda não é a regra geral das instâncias políticas nacionais e locais. Nossa democracia possui algumas instituições participativas entre os conselhos, orçamentos participativos e outros, mas não se trata ainda de uma prática indispensável na nossa política, como os mecanismos de representação. Contudo, os trabalhos empíricos e a realidade dos protestos de junho de 2013 mostraram que a grande demanda da sociedade civil é ter reconhecimento de suas necessidades, e que o caminho que a democracia deve seguir é o de dar voz à população, reestruturando suas instituições e tornando-as mais inclusivas.

Será que não foi justamente a institucionalização da participação, com todas as suas características apresentadas acima, que levou a população para as ruas nos protestos de junho de 2013? A lentidão de todo o processo institucional, que soa como ineficácia, além da deficiência de serviços públicos indispensáveis (educação, saúde, infraestrutura urbana) fez as pessoas rejeitarem o Estado e tudo o que nele está contido, retornando não mais agora ao estágio da participação organizada, mas para outro anterior a este, com a rejeição de partidos, sindicatos e quaisquer grupos burocratizados e com lideranças evidentes. Talvez pudéssemos falar numa “participação desorganizada”, em que não há proposições claras, mas uma simples rejeição a tudo o que está dado.

De acordo com Romão (2013), as instituições participativas não perderam o seu lugar e continuam cumprindo um papel indispensável à sociedade, que é o direito à informação de qualidade e o aprendizado dos atores em relação às regras do jogo. Para o autor, esses órgãos possuem seus limites, sendo dois deles centrais: a restrição de verbas públicas e o fato de a participação abranger a sociedade como um todo, o “cidadão comum”, aquele diretamente afetado pelas políticas públicas. Todavia, parece que a institucionalização da participação fez esses espaços, considerados pela literatura da área a “menina dos olhos” da Constituição Cidadã, perderem legitimação social, sofrendo com o excesso de burocracia e com a extensão para si da crise financeira do Estado (BRESSER-PEREIRA E SPINK, 1998; MILANI, 2008). Eles parecem já não ser

mais capazes de motivar o “cidadão comum” a se interessar pelo seu processo deliberativo, a participar das reuniões. A visão de ineficiência, ou pior, de indiferença, chegou aos espaços participativos que tem passado por um processo de institucionalização, que agora, segundo Romão (2013), também deveriam fazer uso de mecanismos eletrônicos, como as redes sociais nos protestos de junho de 2013, para socializar informações sobre sua atuação. Contudo, esse pode ser um indício de que, agora, o reconhecimento das instituições participativas não é mais requerido junto ao Estado; ao contrário, agora elas tem que buscar a legitimação de sua existência junto à própria sociedade civil, que um dia lutara por sua institucionalização.

Ser uma instituição participativa significa estipular regras para que a participação ocorra, ter estabilidade, incorporar uma rotina ordenada de trabalho e burocracia, lidar com demandas diversas, ter legitimação estatal e popular e principalmente, permitir que os atores participem nas discussões e decisões. Faria e Ribeiro (2011) afirmam que quanto maior a regulação do funcionamento, mais institucionalizados são os espaços participativos. Contudo, uma instituição que se pressupõe participativa não pode ser considerada como tal só pelo fato de regular seu funcionamento, se não houver meios garantidos para que a população tenha voz. É preciso que não hajam “leis informais” que bloqueiem a participação. A existência de constrangimentos fica por conta do próprio processo político, ou seja, um grupo não pode querer decidir somente em seu favor; há vários interesses em jogo. O que não pode ocorrer são os constrangimentos partirem de políticos eleitos, pois isso derruba o processo de institucionalização da participação.

Referências bibliográficas

ARENDT, H. **A condição humana**. 11.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p.1-25; 219-308.

_____. **Crises da república.** 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

_____. **O que é política?** 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública,** Campinas, v.14, n.1, p.43-64, 2008.

BARBOSA, G. H. **Democracia participativa no Brasil.** A Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (1997-2007). Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** São Paulo: FGV, 1998.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília, Ipea, 2011a, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v.48, n.1, p.55-82, 2014.

CARLOS, E. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. **Lua Nova,** São Paulo, vol.84, p.353-364, 2011.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CORTES, S. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília, Ipea, 2011a, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

_____. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília, Ipea, 2011b, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Globo, 1998.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia Política,** Curitiba, v.18, n.36, p.187-204, 2010.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília, Ipea, 2011b, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: uma nota introdutória. **Lua Nova,** São Paulo, v.84, p.13-23, 2011.

GOODIN, R. E. Institutions and their design. In: GOODIN, R. E. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge England; New York: Cambridge University Press, 1996.

HABERMAS, J. ***Teoria de la acción comunicativa.*** V. 2. Madrid: Taurus, 1987a.

_____. ***Teoria de la acción comunicativa.*** V.1. Madrid: Taurus, 1987b.

_____. Três modelos normativos de democracia. In: _____. **A inclusão do outro.** 3.d. São Paulo: Loyola, 2007, p.277-292.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento.** São Paulo; Editora 34, 2003.

KOSELLECK, Reinhart. Uma história dos conceitos. **Estudos Históricos,** Rio de Janeiro, vol.5, n. 10, 1992, p. 134-146.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v.42, n.3, p,551-579, 2008.

NASCIMENTO, E. C. **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos.** Tese de doutorado. São Paulo: 2012, 399p.

NORTH, D. Institutional Change: a framework of analysis. In: SJÖSTRAND, S.-E. *Institutional Change*. New York: SSE - Studies in Socio-Economics. 1993.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** São Paulo: Edusp. 1999.

PANEBIANCO, A. **Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília, Ipea, 2011, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz a diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010, p.253-304.

PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ROMÃO, W. M. As manifestações de junho e os desafios à participação institucional. In: **Boletim de análise político-institucional/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: Ipea, 2013.

ROMÃO, W. M. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova,** São Paulo, v.84, p.353-364, 2011.

ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Pensamento e Realidade,** v.28, n.1, p.124-143, 2013.

ROTHSTEIN, B. Political Institutions: An Overview. In: GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H.-D. *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press. 1998.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. *Structuring Politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada.** São Paulo: Edusp, 1998.

VIANA, O. **Instituições políticas brasileiras.** Rio de Janeiro: Record, 1974.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília, Ipea, 2011, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

Armadilhas da Democracia Participativa: estado da arte e apontamentos para o aprimoramento das pesquisas empíricas no Brasil

Antônio Maria Claret de Souza Filho (Governo do Estado de Minas Gerais)

Bruno Lazzarotti Diniz (Fundação João Pinheiro)

Introdução

A noção de “armadilhas da democracia participativa”, desenvolvida por Jean-Philippe Platteau (2008), e a noção de “paradoxo da participação”, como apresentada por Frances Cleaver (2006), têm como propósito comum alertar para as consequências impremeditadas da implantação de modelos de participação em contextos marcados por assimetrias de status e desigualdade. Tais contextos são comumente problematizados pelos autores dessa corrente sob o termo “imperfeições comunitárias”. Esse conceito surge em analogia às “imperfeições de mercado”, descritas pela teoria econômica. A ideia subjacente é a de que assimetrias sociais podem ameaçar a boa governança comunitária, impedindo a alocação mais eficiente e justa dos recursos públicos e cristalizando relações perversas de poder. Não se trata de eliminar a participação no processo de gestão pública, mas de ter especial atenção às imperfeições comunitárias no momento do desenho e implementação das políticas de participação. O objetivo do presente artigo é apresentar o estado da arte das discussões acerca das armadilhas da participação no mundo e fazer apontamentos para o aprimoramento das pesquisas empíricas em democracia participativa no Brasil.

Nas duas últimas décadas foram marcantes as transformações na política brasileira. Sobretudo a partir da Constituição de 1988, na busca pela ruptura com o passado ditatorial e na tentativa de se reinaugurar uma ordem legitimamente democrática no país, houve uma verdadeira proliferação de mecanismos de participação popular em todas as esferas de Governo e, em especial, nos municípios. “O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população em um dos países com o maior número de práticas participativas do mundo” (Kowarick, 1973; Singer, 1980; apud Avritzer, 2008: 43).

A difusão dessas práticas participativas tem como fundamento a noção de que a comunidade precisa ser incorporada às decisões públicas, não só para legitimar as ações do Estado, mas para contribuir no processo de superação dos desafios públicos mais profundos. A democratização das relações entre

Estado e sociedade possuiria o valor intrínseco de ampliar a cidadania e o espírito cívico coletivo, pois o próprio envolvimento social culminaria na ampliação da solidariedade, identidade e sentimento de pertencimento e responsabilidade para com os demais cidadãos. A participação possuiria também o valor extrínseco de apontar com mais eficiência para os problemas comunitários e suas soluções.

Em geral, comunidades são apresentadas na teoria social como detentoras de importantes recursos informacionais. Isso significa que elas sabem melhor que agentes externos como identificar e solucionar seus próprios problemas, alocar mais eficientemente os recursos e apontar, no seu interior, quem são os indivíduos que mais necessitam de suporte. Nessa perspectiva, quaisquer projetos de desenvolvimento e distribuição de recursos que contemplassem a participação comunitária estariam, indubitavelmente, galgando o desenvolvimento social.

Acontece, entretanto, que essas comunidades, inclusive as brasileiras, vivenciam cotidianamente situações de privação profundas, desde suas condições de renda, emprego, habitação e serviços básicos de saúde, saneamento, transporte e assistência, até nos seus direitos fundamentais de ir e vir, haja vista os processos de violência que traumatizam a sociedade e geram estados constantes de medo e precaução. Em meio ao caos social e a ausência de instituições do Estado, a ordem tende a se restabelecer a partir de hierarquias e processos de subordinação decorrentes das assimetrias de recursos de poder, como a força física e simbólica, o domínio econômico, entre tantos outros.

Nessa linha, os autores hora apresentados desenvolvem, enquanto perspectiva teórica, a noção de que profundas assimetrias entre os indivíduos de uma determinada comunidade poderiam comprometer seriamente o desenvolvimento participativo da mesma. A adoção da participação em comunidades caracterizadas pela imperfeição endógena pode possuir o efeito perverso de concentrar e utilizar de modo ineficiente os recursos, ao invés do ideal de distribuição equitativa e eficiência.

O objetivo dos teóricos das “armadilhas da democracia participativa” é desconstruir noções tomadas como certas a respeito dos regimes sociais e problematizar as formas pelas quais governamos e somos governados[1]. Eles sugerem a necessidade de se pensar sobre as conexões entre governo, autoridade e política e questões do ser, da personalidade e da identidade (Dean 1999: 12). Nessa perspectiva, a gestão participativa deve ser pensada como uma dentre várias tecnologias de governo e que envolve igualmente relações de poder e alocação de recursos para a definição e redefinição de regras de comportamento, tomada de decisão e utilização de bens públicos.

Autores como Bardhan (1999); Cleaver (1999; 2007) Mookherjee (2000); Abraham e Platteau (2004); Galasso e Revalion (2000), Platteau (2006) têm demonstrado com propriedade os nexos causais entre a existência de tais assimetrias sociais e problemas de gestão compartilhada de recursos. Esses autores destacam que processos de participação, mesmo os implementados via agências internacionais, acabam servindo a propósitos de poder previamente existentes na localidade, consolidando e aprofundando dominações de toda ordem.

Assim, a consideração que poderia ser feita como síntese introdutória ao tema dos paradoxos da participação e das imperfeições comunitárias seria que as políticas de participação tendem a falhar sempre que não problematizam as relações de desigualdade que subjazem às relações sociais. Isso ocorre, pois as decisões sobre empreendimentos tendem a ser enviesadas mediante uma série de armadilhas que operam em singularidade ou em conjunto e que contribuem para a perpetuação das estruturas perversas pré-existentes à introdução dos esquemas de participação. Decorre desse postulado a importância de se estudar tanto a problemática social como os esquemas institucionais levados a cabo na tentativa de impedir ou amenizar a influência das imperfeições comunitárias sobre os processos de decisão públicos. A

[1] Frances Cleaver (2007), tomando emprestado o termo de Dean (1999), denomina essas teorias de Governamentalidade (*Governmentality)*, considerando-as enquanto o estudo de práticas organizadas pelas quais nós somos governados e através das quais nós (consciente ou inconscientemente) governamos a nós mesmos.

descentralização (participação social) não é, portanto, uma panacéia universal para os males da centralização, os resultados são prováveis de serem específicos de cada contexto (Bardhan e Mookherjee, 2000: 3).

No presente trabalho, busca-se aproximar a teoria das armadilhas da participação ao contexto brasileiro. Na primeira parte, o estado da arte sobre as discussões acerca das armadilhas da participação no mundo é apresentado, com destaque para as pesquisas empíricas levadas á cabo pelos autores supracitados no continente africano e na Ásia. Essas pesquisas apontam para uma série de constrangimentos à participação: xamanismo; disputas tribais; competição entre doadores; apropriação indevida de recursos, entre outros. Na segunda parte, são realizados alguns apontamentos sobre os potenciais constrangimentos à participação no Brasil com vista ao aprimoramento das pesquisas empíricas em democracia participativa no país.

Armadilhas da participação e imperfeições comunitárias

O termo imperfeições comunitárias surge a partir de uma comparação com termos já consagrados na teoria econômica, como imperfeições de mercado. A idéia que subjaz ao conceito é a de que assimetrias sociais podem ameaçar a boa governança comunitária, impedindo a alocação eficiente e justa dos recursos públicos e cristalizando relações desiguais de poder. Se uma sociedade é marcada por padrões de comportamento e relações sociais discriminatórias ou segregadoras, tais como: homofobia; preconceito racial, étnico ou religioso; questões de gênero; violência; pobreza extrema; xenofobia; entre outras, é bastante provável que tais relações se reproduzam no interior dos espaços de participação, impedindo que parcelas menos favorecidas ou discriminadas da sociedade se envolvam e que também usufruam dos recursos decorrentes da participação.

> A priori, a proposição de que a participação é uma receita que pode trazer todas as coisas boas é suspeitada pelos economistas que acreditam que qualquer problema de distribuição de recursos tende a envolver trade-offs difíceis. Soluções de ganha-ganha são raras e só podem ser implementadas quando condições especiais estão completamente presentes. (Platteau; 2006; 127; tradução nossa).

No mundo da economia os fenômenos de imperfeição foram amplamente descritos e analisados, culminando na construção de um arcabouço conceitual bastante rico, o qual descreve uma gama variada de situações onde um ou mais agentes econômicos utilizam-se de recursos desproporcionais de poder financeiro e/ou político para controlar os mercados de bens, insumos e capitais. Conceitos como: monopólio; oligopólio; cartel; dumping; truste; pool; holding, entre outros, todos descrevem situações onde os recursos estão desproporcionalmente distribuídos ao longo do espectro econômico e onde essas diferenças impactam no funcionamento ideal da economia, que deveria funcionar em estado de concorrência perfeita, gerando empregos e bem estar generalizados.

As imperfeições de mercado podem ser compreendidas também através do modelo agente-principal. Esse modelo descreve um dilema clássico para a literatura econômica que emerge em contextos de informação assimétrica e que se traduz na possibilidade do risco moral e do conflito de interesses durante transações econômicas ou nos processos de contratação e prestação de serviços. Como o principal é incapaz de obter informação completa sobre o agente, os indivíduos ou instituições não podem ser integralmente monitorados em seus atos, podendo agir inapropriadamente do ponto de vista dos interesses do principal[2].

O modelo agente-principal revela a complexidade das relações entre atores econômicos e fornece uma dimensão do universo de possibilidades de ganho e risco de perdas no mundo real das imperfeições e assimetrias informacionais. A problemática fica ainda mais complicada se considerarmos o fato dos recursos naturais serem escassos[3], pois a ação descoordenada dos agentes pode provocar danos sérios ao meio ambiente e ao bem estar humano. Para

[2] Uma situação que exemplifica é a relação entre seguradora e segurado. Uma pessoa assegurada contra o roubo de carro, por exemplo, pode se tornar mais negligente nos cuidados de segurança do veículo, isso porque a responsabilidade pelo carro é (parcialmente) da seguradora.

[3] A “tragédia dos comuns” é o termo utilizado para descrever o dilema no qual os indivíduos atuam isoladamente, sem coordenação e por interesse próprios, em uma matriz de recursos finitos. A tendência é que esses recursos fatalmente se esgotem, ainda que esse resultado não seja do interesse de nenhum ator.

evitar os efeitos adversos das imperfeições de mercado, o Estado precisa atuar fortemente no sentido de regulamentar a utilização dos bens públicos.

Na esfera social, como destacam os teóricos das imperfeições comunitárias, as assimetrias e desigualdades também podem estar presentes e igualmente ameaçar a distribuição de oportunidades. O que define a imperfeição comunitária é justamente a situação na qual as diferenças de recursos de toda ordem (econômicos; simbólicos; status, entre outros) ou mesmo as clivagens sociológicas (étnicas; de raça; de gênero; geracionais, entre outras) originam hierarquias ou condições de subordinação que ameaçam o funcionamento e a estabilidade social. É certo que ainda não existem conceitos específicos, como na economia, para descrever e analisar o fenômeno, porém os autores dessa corrente já lograram conquistar espaços importantes para o desenvolvimento conceitual dessa teoria.

No universo acadêmico a expressão imperfeições comunitárias tem sido empreendida para contrapor toda uma corrente que observa, com certo automatismo, a governança participativa enquanto caminho mais garantido para a resolução de problemas de ação coletiva e provisão de bens públicos. Através de estudos empíricos[4] realizados, sobretudo em países da África e Ásia, esses autores[5] têm demonstrado com propriedade os nexos causais entre a existência de assimetrias sociais e problemas de gestão compartilhada de recursos. Em geral, os processos de participação, mesmo os implementados via agências internacionais, acabam servindo a propósitos de

[4] Existe um diálogo importante entre as contribuições da Nobel de Economia de 2009, Elinor Ostrom e os teóricos dessa corrente. Ostrom busca demonstrar como a propriedade local (recursos naturais) pode ser gerida com sucesso pelos comuns, sem a regulação central das autoridades. Por sua vez, os autores que tratam das imperfeições comunitárias buscam compreender quais condições de possibilidades precisam estar presentes para a boa gestão comunitária, chamando atenção para os riscos da consolidação de estruturas de exclusão social mediante processos de gestão participativa. Apesar de serem relativamente recentes as contribuições nesse campo analítico, os principais autores já ocupam lugares importantes na produção acadêmica mundial, com artigos seminais publicados nos principais *journals* do mundo. As considerações feitas por esses teóricos com relação à governança participativa foram objeto de um capítulo especial do Relatório da ONU de 2006 sobre o tema e de seções especiais no *Journal of Human Development* (2007) e no *World Development* (2005).

[5] Bardhan (1999); Cleaver (1999; 2007) Mookherjee (2000); Abraham e Platteau (2004); Galasso e Revalion (2000), Platteau (2006).

poder previamente existentes na localidade, consolidando dominações de raça, gênero, étnicas, religiosas ou econômicas.

A abordagem participativa tradicional da gestão dos bens públicos está fundamentada, em termos teóricos e práticos, em uma concepção de agência humana que exalta a capacidade dos atores de se expressar e manifestar suas preferências na esfera pública de maneira equânime e eficaz. A ação comunicativa permitiria aos indivíduos renegociar regras, lutar por direitos, acessar informações, combater desigualdades e alcançar condições melhores de vida. Como conseqüência, nessa abordagem a participação é vista enquanto elemento primordial na busca pelo desenvolvimento comunitário.

Essas teorias, entretanto, têm sido desafiadas em suas proposições e dificuldades na elaboração de explicações mais convincentes a respeito da conexão entre agência individual e ação coletiva. Fraces Cleaver (2007) argumenta que conceituar agência enquanto participação pública livre em processos coletivos de tomada de decisão pode se configurar enquanto uma verdadeira armadilha, isso porque o exercício da agência muitas vezes está condicionado às estruturas sociais circundantes, as quais, muitas vezes, oprimem mais que libertam.

A autora busca enfatizar, partindo de uma crítica a correntes variadas[6], a existência de caminhos mais complexos de entendimento da agência humana, que considerem os aspectos da identidade, das habilidades e das relações de poder entre indivíduos. A ação precisaria ser pensada, portanto, como profundamente relacional e constituída tanto por ações propositais, como o engajamento, o voto e o discurso, quanto por práticas rotineiras, como o trabalho, a posição social e as relações pessoais.

---

[6] Para a autora, os pressupostos da teoria institucional (inspirados pela teoria da escolha racional e pelos modelos da teoria dos jogos e da teoria evolucionária) explicariam a ação individual primariamente como uma resposta a incentivos, regras e sanções. Preocupações sobre a habilidade desigual dos indivíduos em moldar as decisões não são proeminentes na teoria institucional, nela as pessoas tendem a ser categorizadas como produtoras ou seguidoras de regras (Ostrom, citado por Cleaver 2007). Essas teorias, portanto, se concentram na preocupação sobre as decisões que os indivíduos tomam e não em suas habilidades e constrangimentos para tomar tais decisões.

Afirmar o caráter relacional da agência significa considerar os elementos contextuais no interior dos quais as ações se desenrolam, significa também reconhecer que determinadas atitudes são capazes de alterar estruturas de interação mais amplas e previamente estabelecidas. O debate acerca da agência humana busca apontar caminhos para compreender em que medida os indivíduos conseguem exercer o controle sobre situações macro e, vice-versa, até que ponto os indivíduos são sujeitos disciplinados por sanções e normas sociais.

> Agência é comumente conceitualizada como relacional; ela não existe no vácuo, mas é exercida em um universo social no qual a estrutura molda as oportunidades e recursos disponíveis aos indivíduos, no qual caminhos apropriados de ser e se comportar não são simplesmente uma questão de escolha (Cleaver 2007, 3).

Essa tese é profundamente influenciada pelo pensamento de Giddens, o qual reconhece que os constrangimentos estruturais balizam o comportamento dos agentes e chama atenção para o caráter muitas vezes não reflexivo das práticas cotidianas. As regras vigentes impactam na conduta dos indivíduos de modo a rotinizar suas ações. Essas ações, reflexivas ou não, geram efeitos que podem contribuir para a perpetuação dos regimes de práticas existentes; podem alterá-los ou podem até mesmo gerar resultados não intencionais, cujas conseqüências podem ser imprevisíveis pelos atores.

Os indivíduos exercem agência através de poder e coerção, articulando todos os meios disponíveis na tentativa de fazer diferença no mundo. Para Gidens, em sua teoria da estruturação, o conjunto de regras e os recursos vigentes na estrutura social são decisivos para a reprodução de padrões de interação. As regras são códigos de significação que fornecem os parâmetros pelos quais cada um compreende o universo social que o cerca. Os recursos são as ferramentas disponíveis para que os indivíduos consigam interagir e transformar a realidade, eles podem ser de duas ordens: alocativos (meios de produção, bens, insumos físicos) ou impositivos (relações interpessoais, capacidade organizativa, oportunidades de auto-desenvolvimento).

As relações de poder que contribuem para definir a estrutura social se dão através do uso dos recursos, tanto alocativos como impositivos. Esse poder, no entanto, não é exercido de forma homogênea por todos os participantes do sistema, pelo contrário, existem agentes melhor posicionados e que, sendo detentores de porções mais relevantes de recursos, conseguem impor sua própria agenda e moldar as regras. Nesse sentido, é possível perceber que, ainda que a estrutura exerça forte coerção sobre os indivíduos, essa coerção não é a mesma para todos.

Na visão de Cleaver (2007), os defensores incondicionais da abordagem participativa estariam negligenciando o impacto das imperfeições comunitárias nos processos de tomada de decisão. Para esses defensores, as esferas de deliberação pública seriam locais onde os indivíduos teriam a oportunidade de se manifestar de forma livre e equitativa, de modo a desafiar as relações de poder estabelecidas e os modelos de ação. Assim, os agentes supostamente conseguiriam, através da participação, ampliar seus direitos, suas capacidades e provocar uma melhor distribuição dos recursos. A implementação de uma política participativa, na visão tradicional, seria a proposta ideal para resolução de problemas de ação coletiva.

A autora prossegue em sua crítica argumentando que a proposta participativa tem sido defendida por agências e governos ao redor do mundo como um “ato de fé” no desenvolvimento. Para os advogados do método, a ação de participar é intrinsecamente boa e deve ser encorajada em qualquer circunstância. Portanto, a busca pelo desenvolvimento comunitário seria uma consequência da aplicação de técnicas de participação. As considerações sobre o poder e a política são vistas como obstrutivas ao processo e devem ser deixadas de lado para o bom funcionamento dos fóruns. Parte-se da consideração de que dentro dos espaços de participação as estruturas de poder vigentes na sociedade não estariam presentes ou teriam pouca influência sobre o comportamento dos indivíduos, por isso mesmo não deveriam ser lembradas ou problematizadas.

A posição de defesa incondicional das políticas de participação é criticada justamente no ponto em que negligencia os impactos das desigualdades

estruturais sobre o comportamento dos atores, inclusive em fóruns de consulta popular. Como contraponto, os teóricos que tratam das imperfeições comunitárias enfatizam que todas as diferenças expressas na estrutura social (geracionais; de gênero; status; raça; econômicas; educacionais; étnicas; entre outras) quando expressas em termos de dominação, preponderância ou hierarquia tendem a se consolidar enquanto tal a partir também do modo de governo participativo. Isso significa, por exemplo, que se a mulher possui um papel de subordinação em determinada sociedade, ela permanecerá também sem voz nos espaços de participação, ou seja, a relação social assimétrica se repete no contexto participativo. Em outras palavras, sem as precauções necessárias, como, por exemplo, estímulo e garantias à participação feminina (quotas, propaganda, plenárias exclusivas, voto com maior peso, etc.), os fóruns tendem a se tornar apenas mais uma das arenas onde o jogo da subordinação é jogado.

Frances Cleaver (1999) denomina esse fenômeno de paradoxo da participação. As agências internacionais de fomento, organizações não governamentais e Estados utilizam-se de estratégias de participação com o objetivo de melhorar a alocação de recursos e ampliar o poder de decisão de grupos menos favorecidos no interior de comunidades necessitadas. Ocorre, porém, que a simples adoção de modelos de participação, muitas vezes, acaba por manter e reforçar os padrões de exclusão vigentes. Tal situação ocorre porque as relações de dominação não são problematizadas e enfrentadas. Como conseqüência, quando a comunidade se reúne, as parcelas menos favorecidas não se sentem no direito de interferir, ou, mesmo quando possuem essa consciência, não se sentem capazes ou se sentem ameaçadas por aqueles detentores de maiores parcelas de recursos.

Os autores que transitam por essa abordagem criticam a forma como a noção de empoderamento é utilizada na literatura corrente para tratar da participação. De uma forma geral, as abordagens participativas tradicionais enaltecem o envolvimento de todos como uma forma de ampliar o poder comunitário, porém não analisam com a profundidade necessária o verdadeiro significado da

distribuição ou concentração desse poder entre diferentes grupos no interior dessas comunidades.

Não se sabe ao certo se a estratégias de empoderamento visam ampliar as capacidades da comunidade como um todo ou se de grupos específicos dentro dela (negros, mulheres, pobres, etc.). Empoderamento se transformou na palavra da moda, perdendo seu verdadeiro significado, que remete à idéia de uma transformação profunda nas estruturas legais, morais e de propriedade, atingindo o debate político com precisão[7]. (Cleaver, 1999)

Outro conceito comumente utilizado para justificar a empregabilidade de políticas de participação é o de capital social. Na visão tradicional, uma política neutra que viabilizasse o associativismo e a participação pública estaria contribuindo para a elevação do capital social dos indivíduos. Logo, gerar-se-ia um ciclo virtuoso cujos resultados seriam ainda mais participação e maior controle sobre as ações do governo. Os sujeitos associados teriam acesso a mais informações, permitindo a eles coordenar melhor as atividades para o mutuo benefício, a interação repetida geraria confiança e reduziria o comportamento oportunístico (Dasgupta, *apud* Cleaver, 2005)

Os autores que propõem uma abordagem crítica do conceito questionam o fato das discussões teóricas acerca do capital social, assim como as discussões sobre empoderamento, geralmente negligenciarem o debate sobre as desigualdades e os esquemas de poder que configuram a estrutura social. Os espaços de participação, nessa perspectiva, tenderiam a não distribuir o capital social homogeneamente pela comunidade, ampliando cada vez mais as capacidades daqueles grupos tradicionalmente engajados e excluindo os indivíduos geralmente alheios, como os extremamente pobres, por exemplo. Para que isso não ocorra, seria necessário problematizar, diagnosticar e

[7] Como „empoderamento" se tornou um clichê no desenvolvimento, um objetivo essencial da participação, (qual seja) sua transformação radical e desafiadora, se perdeu. O conceito de ação se tornou individualizado, empoderamento foi despolitizado. O discurso do empoderamento radical (com raízes na filosofia Freireana) está associado com ambas ações, individual e de classe, com a transformação das estruturas de subordinação através de mudanças radicais nas leis, nos direitos de propriedade e nas instituições da sociedade (Cleaver 1999, 3).

compreender quais são os grupos menos envolvidos e criar mecanismos para atraí-los e reforçar sua participação. O “lado obscuro” do capital social, portanto, diz respeito ao fato de que muitas vezes as oportunidades de associação geram igualmente ameaças de exclusão. Se, por um lado, o capital social conseguiria unir os indivíduos em prol de determinados objetivos, fortalecendo os elos da corrente social, por outro, ampliar-se-ia a exclusão daqueles não engajados no processo.

Se considerarmos esse não-engajamento como resultante da carência de recursos de toda ordem ou mesmo de clivagens de natureza étnico ou religiosa, os indivíduos mais vulneráveis na comunidade seriam justamente os mais negativamente afetados pelo processo de produção de capital social e empoderamento. Na visão de Bourdieu, a reprodução do capital social ocorre dentro de esquemas de classe. Isso significa que a geração desse capital não é necessariamente plural e que seus dividendos não se espalham pela comunidade de forma homogênea.

> O capital social esta entranhado na dinâmica social e se processa segundo as redes estabelecidas. Como é dinâmico e negociado e como não pode ser construído ou armazenado com facilidade, são oferecidas oportunidades e constrangimentos às ações individuais, sendo provável que reproduza as desigualdades de gênero; classe; casta; geração (Beall, 2001).

Esse processo de produção de capital social segregado é especialmente oneroso para os mais pobres, os quais, pela situação de carência, não conseguem participar de sua elaboração e usufruir da maior parte dos dividendos desse investimento. Segundo Cleaver (2005), para indivíduos em situação de extrema pobreza o escopo de determinação de seu engajamento público é insignificante. A participação dos mais pobres na vida institucional se dá em termos adversos: eles têm menos possibilidades de negociar e criar espaços para manobrarem em benefício próprio, ficando impossibilitados de moldar as relações sociais para seu proveito.

Os fatores que prejudicam a participação autônoma dos mais pobres na geração do capital social são diversos[8]. Existe uma forte dependência desses indivíduos de suas próprias capacidades físicas, a produtividade do trabalho é pequena e exige muito esforço, o emprego é geralmente informal e situações adversas, como doença, são desastrosas para as condições de vida. Há, também, pouco espaço de manobra para adquirir auxílio, as relações familiares muitas vezes são precárias e a reputação social é baixa, sendo muito mal vistos por agentes externos. Por último, é possível destacar certa falta de habilidade e mesmo incapacidade cognitiva para articularem bem em público.

Quadro 1- Situação Exemplo I Pobreza Extrema e Participação

Pesquisas na Tanzânia demonstraram que famílias pobres, que sofrem múltiplas privações em suas habilidades físicas de produção dos meios de sobrevivência para se engajar socialmente, gradualmente desistem da vida social e se tornam mais e mais limitadas nos caminhos através dos quais elas poderiam utilizar os recursos. As restrições quanto às habilidades e à mobilidade das pessoas variam desde doenças e invalidez até limitação imposta pelo cuidado aos parentes doentes, grande número de crianças ou por uma gravidez complicada. Pessoas que sofriam tais problemas eram incapazes de contribuir para a ação coletiva, participar de reuniões ou eventos sociais ou pagar taxas de clubes e associações. Em outras palavras, eles eram incapazes de exercer por completo sua agência na manutenção de suas sobrevivências. Campbell e Jovchelovitch (2000) também notaram o fato de que pessoas que não possuem o poder de moldar o curso de suas vidas de maneira estratégica são significativamente menos prováveis de serem saudáveis, um fator que pode criar um ciclo vicioso de desempoderamento e falta de saúde. (Cleaver, The Inequality of Social Capital and the Reproduction of Chronic Poverty 2005)

A situação de extrema pobreza, portanto, gera constrangimentos decisivos à presença desses agentes nas esferas de participação. As dificuldades que enfrentam para garantirem sua sobrevivência são fatores que os colocam distantes das zonas comunitárias de produção de capital social. Como resultado, os indivíduos em situação de extrema pobreza permanecem deslocados dos centros decisórios, sendo que os espaços de participação na maneira como se estruturam acabam por se tornar também espaços refratários ao envolvimento de determinadas parcelas da população.

[8] Existe uma vasta literatura que aborda as privações por que passam os indivíduos em situação de extrema pobreza. Em geral, dissertam sobre diferentes dimensões de fragilidade. Na saúde, há baixo acesso aos serviços médicos, desnutrição, mortalidade infantil, doenças recorrentes, gravidez na adolescência, entre outros fatores. Em termos de sociabilidade, suas redes sociais são limitadas, ocorre baixo associativismo, baixa participação em reuniões públicas, isolamento social. No que tange a empregabilidade, geralmente falta qualificação, os salários são baixos, não há flexibilidade da mão-de-obra e o trabalho infantil é recorrente.

Há ainda outros fatores para além das situações de pobreza extrema, igualmente decorrentes das configurações da comunidade, que também ameaçam as políticas de participação. Jean-Philippe Platteau (2008) denomina essas conformações de *armadilhas do desenvolvimento participativo*. Para o autor, a relação entre agências de financiamento e comunidade ou entre governo e sociedade ocorre em meio a desigualdades profundas, não apenas de recursos, mas também de informações e preferências. Os resultados dessas interações muitas vezes são sub-ótimos, sobretudo em termos do atendimento às demandas mais urgentes, necessárias ou desejadas pela comunidade.

Na teoria participativa tradicional a comunidade é vista como um todo social conhecedor profundo de suas necessidades. Logo, como governos e agências têm o interesse de financiar projetos que objetivem melhorar a vida dos indivíduos, o melhor caminho para a escolha de prioridades seria ouvir as demandas das populações locais. Acontece, porém, que os recursos são escassos, os interesses heterogêneos e as carências significativas. Por isso, muitas vezes os indivíduos da comunidade sentem receio em manifestar suas reais preferências e, assim, exceder os recursos disponibilizados. Como conseqüência, a comunidade, percebendo que o Estado ou as agências têm “interesse” ou “tradição” em financiar determinado empreendimento, acaba por optar por esse.

Essa situação é fruto da distorção de informações e provoca um viés na declaração de preferência dos agentes. Segundo Abraham *et al* (2002), devido à presença de barreiras físicas ou psicológicas, a informação pode não circular apropriadamente na comunidade, beneficiando aqueles que têm mais condições de se apropriar e decodificar essas informações. Pode ocorrer, portanto, de membros da comunidade adaptarem suas preferências de forma estratégica, visando receber o financiamento para as ações que governos e agências têm “interesse” em financiar. Algumas vezes, porém, pode acontecer de utilizarem-se desses recursos de maneira a perseguir sua própria agenda. Quando isso acontece, o uso de fato dos recursos pode tanto não ir ao

encontro das metas pensadas pelos financiadores como pode não atender às necessidades da comunidade.

Quadro 2 – Situação Exemplo II Viés na Declaração de Preferências

Em casos freqüentes nos quais a agência possui um padrão claro e explícito de objetivos e prioridades que gostaria de atingir através do financiamento de comunidades preparadas para atingi-las, esperamos que as comunidades se comportem oportunisticamente: eles introduzem propostas de projetos de forma a conformarem com os desejos do doador como forma de assegurar o acesso aos recursos disponibilizados. Nas palavras de um líder comunitário de Burkina Faso, "se eu lhe dou uma galinha de graça, você não vai começar a examiná-la para determinar se ela está gorda ou magra. Você só aceita" (Gueneau e Lecomte, 1998: 100).

Nas palavras de um antropólogo com longa experiência nas vilas de Mossi, em Burkina Faso: "Confrontados com o projeto hegemônico do doador, a população local, pelo medo de perder a ajuda oferecida, preferem permanecer silenciosas sobre suas práticas e aspirações. Isso se dá porque essas práticas e aspirações são percebidas como estando tão distante daquelas dos doadores que estão melhores não divulgadas". Tal é o ciclo vicioso do desenvolvimento cooperativo: o medo de confessar a discrepância entre as duas visões, pois poderia levar à descontinuidade da relação de ajuda, possui o efeito de reforçar a confiança do doador na validade da sua proposta" (Laurent 1998). (Platteau, Pitfalls of Participatory Develop., 2008)

Outra categoria de ameaça ao desenvolvimento participativo descrita pela literatura diz respeito à distorção estratégica da informação em contextos de grande heterogeneidade comunitária. Como os recursos e as capacidades de negociar não são comuns a todos os indivíduos, àqueles em situação privilegiada podem manipular informações e distorcer fatos a fim de criarem uma ilusão de participação. Para pressionar em busca da própria agenda, elites não hesitam em explorar a lacuna de informação que existe entre comunidades e financiadores. Essas elites buscam aprovar projetos que as beneficiem, argumentando como se os projetos fossem de benefício de todos. (Platteau, 2007).

Nessa mesma direção, um problema correlacionado, geralmente encontrado na interação entre comunidade e financiadores diz respeito à apropriação indevida dos recursos externos. Como muitos dos projetos dependem da intermediação de lideranças comunitárias, essas começam a ocupar lugares privilegiados e fazer a intermediação entre Estado e sociedade. Acontece que, muitas vezes, essas elites passam a se apropriar de grandes quantias de recursos, confundindo o público e o privado e prejudicando a distribuição dos benefícios pela comunidade. O problema se agrava quando a comunidade, pela gratidão e/ou pela falta de informação, permanece ao lado do fraudador e contra o Estado ou a agência financiadora.

Quadro 3 – Situação Exemplo III Apropriação Indevida de Recursos

Nos anos finais do século 20, uma ONG de desenvolvimento da Europa Ocidental estabeleceu uma relação com uma associação comunitária em uma região Sahelian (Burkina Faso). Apesar de todos os esforços para reforçar a associação parceira institucionalmente, coisas saíram errado. Graças à colaboração de dois membros ativos da Assembleia Geral e o contador local, a ONG estrangeira descobriu sérias práticas fraudulentas de financiamento cometidas pelo líder principal. A Organização reagiu chamando o comitê local para sancionar essas violações. Para a grande surpresa da ONG, nenhuma punição foi aplicada e a assembleia geral ainda reelegeu as lideranças corruptas em desafio aberto do seu pedido. Aqui está uma clara ilustração do suporte que os mais pobres estão inclinados a dar aos membros da elite com base nos benefícios que conseguiram pelos seus esforços de liderança. Que ele tenha se apropriado de um montante desproporcional dos benefícios do programa de ajuda é considerado legítimo pela maioria deles. Eles de fato acreditam que sem os esforços do líder a sua própria situação não teria melhorado em nada.

No contexto onde a habilidade de estabelecer contato e lidar com fontes externas de financiamento estão concentradas nas mãos de uma pequena elite, os esforços de barganha dos mais pobres são inevitavelmente limitados, conseqüentemente há a aceitação de padrões altamente assimétricos de distribuição dos benefícios do programa. Se a intervenção da elite resulta em uma melhoria da classe mais pobre, ainda que pequena a melhoria, esses tendem a ser gratos a seus lideres: a nova situação represente uma melhoria de Pareto sobre a situação prévia e é isso que importa para todos eles. (Platteau, Pitfalls of Participatory Development, 2008)

Dentre as elites locais, é possível que a manipulação dos recursos e das informações e discursos sejam feitas também pelos líderes religiosos e que venham emolduradas de elementos próprios do vocabulário da fé e do fantástico místico. As crenças e religiões, nesse sentido, são elementos que contribuem para a manutenção do status quo, impedindo a mobilidade social e cristalizando relações de poder e subordinação através da manipulação de simbologias específicas. Ainda que os sentidos e a vivência da fé variem enormemente entre sociedades e até mesmo entre indivíduos, o fato é que o compartilhamento de significados e a liderança religiosa podem interferir na agência humana, tanto para modificar situações sociais amplas, como para enrijecê-las.

Quadro 4 – Situação Exemplo IV Religiosidade

Em Botsuana alguém que ascendesse em sua posição social era considerado pelo Tswana (líder religioso) como um competidor perigoso e era acusado de bruxaria ou heresia, sendo colocado para fora de sua propriedade. “Nesses casos, o líder religioso era autorizado à “comer‟ o herético” (Peters, 1994: 32). As comunidades locais, portanto, aparecem enquanto sociedades dispostas a resistir a quaisquer processos de diferenciação através dos quais as posições de status possam ser modificadas. Acusações com base religiosas são especialmente ameaçadoras quando estão embasadas na alegação de que o sucesso econômico de um indivíduo particular é resultado de alguma prática de feitiçaria secreta. É claro que acusações contra os indivíduos localizados no topo da pirâmide social estão excluídas. (Evans-Pritchard, 1964) (Abraham e Platteau, Desenvolvimento Participativo na Presença de Imperfeições Comunitárias Endógenas 2002: 19)

Pode ser também enquadrada enquanto uma categoria de armadilha do desenvolvimento participativo a figura dos corretores de desenvolvimento[9]. Esses são indivíduos que se beneficiam da ocupação de posições privilegiadas na estrutura social para alavancarem investimentos públicos ao custo de sua ação de "corretagem". Ainda que não criem uma ilusão de participação ou ainda que não se apropriem dos recursos disponíveis, essas elites podem assumir pra si a totalidade da responsabilidade pela aquisição dos recursos, criando uma sensação de indispensabilidade de sua liderança e passando a negociar com a comunidade benefícios futuros. Esses personagens geralmente cobram pelo serviço de mediar o desenvolvimento em outros campos, como na arena política.

Quadro 5 – Situação Exemplo V Corretagem de Desenvolvimento

Em Camarões, tão logo o programa descentralizado de manejo florestal foi lançado, uma febre localista se deu: membros da elite urbana, consistindo principalmente em funcionários públicos e políticos, começaram a se unir em iniciativas locais através de cooptação ou se tornando eleitos em associações e comitês locais. Eles, então, estabeleceram „alianças com companhias baseadas em cidades, para as quais eles prometeram suas florestas de campanha" (Oyono 2004), dando origem às acusações de „re-centralização". Não é, então, surpreendente que os membros dos comitês tenham se desconectado do resto das comunidades rurais, e que casos de má apropriação financeira sejam generalizados (em um caso documentado, metade das taxas florestais foram desviadas por membros dos comitês de manejo) (Oyono 2005). (Platteau, Pitfalls of Participatory Development, 2008)

Por último, destaca-se a questão da perversão da participação sob competição de doadores. Os indivíduos geralmente fazem o cálculo do custo-benefício de sua participação, sendo que quanto maior o volume de recursos, menor a propensão a participar. A tendência é de que, mediante as ofertas relevantes de recursos provindas de fontes diversas (organizações internacionais ou diferentes esferas de governo), os agentes passem a negligenciar ou evitar os caminhos mais "custosos" de aquisição dos benefícios, no caso, os caminhos das arenas de debate e deliberação públicas.

Quadro 6 – Situação Exemplo VI Competição entre doadores

As descobertas de Tembo referentes ao Malawi são instrutivas. As pessoas podem imaginar que elas poderiam conseguir o projeto (desejado) sem esforço. Isso é provável de acontecer (i) se eles sentem que a agência doadora é rica o suficiente para prover todos os recursos necessários sem a contribuição local, ou (ii) se a *competição entre doadores é suficientemente intensa* para tornar os aldeões esperançosos de que o requerimento de contribuição local (participação) possa ser de alguma forma contornado. Os beneficiários acreditam que essas

[9] *Development Brokers*

agências (governos) têm recurso suficiente para cobrir o que lhes é demandado. (Platteau, Pitfalls of Participatory Development, 2008)

Levando-se em consideração os problemas típicos identificados pela literatura das imperfeições comunitárias, tais como os descritos até aqui, poder-se-ia levantar uma série de questionamentos específicos à realidade brasileira. Mesmo que os obstáculos à participação, próprios da realidade brasileira, sejam, em muitos aspectos, distintos daqueles comumente abordados na literatura corrente sobre imperfeições comunitárias, ainda assim é possível considerá-los a partir dos esquemas interpretativos dessa teoria.

Na sessão final do artigo serão apresentados apontamentos para o aprimoramento das pesquisas empíricas em democracia participativa no Brasil. A partir da discussão até aqui apresentada e considerando os trabalhos de campo dos autores nos continentes africanos e asiático, foram selecionados possíveis obstáculos à participação no contexto brasileiro.

Armadilhas da participação no Brasil

O primeiro, e talvez mais importante, obstáculo à participação no Brasil e que deve ser considerado como ponto sensível para os trabalhos empíricos no campo da participação social está relacionado à situação de pobreza e miséria na qual seguem vivendo milhões de cidadãos. Segundo Jessé Souza (2006), o Brasil pode ser considerado como um país periférico onde a exclusão se manifesta enquanto fenômeno de massa. O autor, em clara intertextualidade com a obra de Bourdieu, cunha o conceito *habitus precário*[10] para se referir a uma forma muito específica de pensar e agir no mundo, característica dos brasileiros em situação de miséria, que não atenderia aos requisitos mínimos para que o indivíduo seja considerado enquanto produtivo e reconhecido na sociedade moderna.

[10] Bourdieu apresenta o conceito de *habitus* para dizer das formas como os indivíduos pensam e sentem o mundo e que os levam a agir. O *habitus* é simultaneamente estruturado, na medida em que sofre a influência do campo social e é adquirido na interação, e estruturante, pois também gera práticas e repercute na estrutura. O autor distingue ainda entre *habitus primário* e *habitus secundário*. O primeiro diz respeito aos elementos de socialização mais duradouros e compartilhados por todas as classes. O segundo representa uma camada *extra* de socialização e se relaciona com a distinção social e o "refinamento" do gosto.

Essa precariedade possui consequências políticas e sociais dramáticas, pois repercute em uma concepção de valores de diferenciação entre seres humanos. No desenrolar das tramas sociais, esses indivíduos são sistematicamente desclassificados, vivenciando uma rotina cruel de humilhação e aniquilamento de autoestima. As sociedades periféricas são, portanto, caracterizadas pela presença de "redes invisíveis" que geram hierarquias e mantém apartados cidadãos e subcidadãos. Desvendar os sentidos e significados dessas redes e compreender os processos de classificação/desclassificação seria, na perspectiva jesseniana, uma forma de diversificar e enriquecer a investigação social. Tomando de empréstimo

Esses indivíduos vivem em um isolamento social decorrente da carência dos recursos mais básicos, sejam eles de ordem concreta, como transporte, vestimenta e alimentação, sejam de ordem abstrata, como instrução, inibição, auto-estima ou o próprio tempo. "Na percepção daqueles afetados por um padrão acentuado de desigualdades sociais, o tempo é um recurso escasso, que está comprometido a *priori* com as tarefas referidas à sobrevivência cotidiana." (Anastasia *et al,* 2007)

Com relação ao engajamento cívico geral em associações da sociedade civil, os dados de 2002 da Pesquisa da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PRMBH) revelaram que variáveis de renda, informação e escolaridade possuem impactos decisivos na propensão dos indivíduos em participar. Através de testes estatísticos foi possível comprovar, por exemplo, que um respondente possuidor de índice de informação política alta tem probabilidade de participar de associações formais 272,2% maior se comparado a um respondente com baixo índice de informação. A escolaridade aumenta em 287,4% as chances dos indivíduos participarem e a alta renda familiar tem um impacto de 75,4% nas chances de participação[11].

[11] Fonte: Pesquisa da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PRMBH, 2002), analisadas por Fátima Anastasia, Carlos Ranulfo e Felipe Nunes, em *Motivações da Participação Política e da Apatia em uma Região Metropolitana.*

No caso do Orçamento Participativo, importante mecanismo de participação realizado por diversas cidades do Brasil, a análise realizada por Lüchmann (2007) do OP de Belo Horizonte, revela que o perfil do indivíduo envolvido difere substancialmente em relação ao participante de associações comunitárias e entidades políticas. Para a autora, a população mais pobre vem ocupando cada vez mais os espaços de representação no OP. Nesse caso, o perfil de participação difere significativamente se comparado às esferas político-partidárias tradicionais.

“A grande maioria dos participantes do OP pertence às classes populares, são trabalhadores sem qualificação, a maioria mulheres, com escolaridade primária, renda familiar mensal inferior a R$1.000,00” (Baierle, apud Lüchmann, 2007). Apesar da boa notícia, a autora ressalta que os extremamente pobres (renda per capita inferior a R$70 mensais) seguem não participando e que nas instâncias superiores, como no Conselho do Orçamento Participativo, existe certa variação no perfil, sobretudo em termos de renda, escolaridade e gênero.

Conforme abordada pelos teóricos, outra importante ameaça à participação pode se dar quando existe a ‘competição’ entre financiadores, ou seja, a presença de diversas esferas governamentais ou agências de fomento promovendo empreendimentos semelhantes ou complementares. Isso ocorre, pois, mediante as ofertas relevantes de recursos provindas de fontes diversas, os agentes podem passar a negligenciar ou evitar os caminhos mais ‘custosos’ de aquisição dos benefícios, no caso, o caminho das arenas de debate e deliberação públicas.

Na avaliação empírica realizada Regional Oeste da cidade de Belo Horizonte, na penúltima rodada do Orçamento Participativo, Claret (2011) verifica situação semelhante às descritas pela literatura no quesito competição entre doadores. Na sub-região 3, Morro das Pedras, vinha acontecendo, desde 2008, intervenções significativas do Governo Federal através do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Essas intervenções envolviam as áreas urbanísticas, ambientais, educacionais, sociais e habitacionais. Os investimentos até aquele ano eram da ordem de 110 milhões de reais,

sobretudo para a realização de obras de infra-estrutura, tais como: aberturas de ruas, construção de redes de saneamento básico, reestruturação do sistema habitacional e construção de novas moradias. No total, foram removidas cerca de 1500 famílias, das quais 764 deveriam receber indenizações ou novas moradias e 800 seriam reassentadas no mesmo local[12].

Os planos de investimentos do PAC, além de serem complementares às demandas tradicionalmente mais vocalizadas pela comunidade, possuíam um aporte de recursos cerca de 10 vezes superior ao valor total investido pelo OP para a regional oeste e quase 40 vezes superior ao montante investido na sub3, Morro das Pedras. Nesse sentido, o PAC, além de promover uma série de empreendimentos similares aos demandados pela comunidade, acabou também realizando uma série de obras que já haviam sido aprovadas nos OPs anteriores, ampliando ainda mais a sensação de 'super-eficácia' do Programa do Governo Federal visa-a-vis o OP. Essa 'competição' ou 'sobreposição' entre esferas de governo produziu impactos importantes para o OP 2011-2012, causando o esvaziamento da participação da comunidade.

Naquele ano, a sub-região em questão foi a que menos mobilizou participantes para a 2ª Rodada, sendo apenas 163 no total13. Em se tratando da presença mínima exigida para o Morro das Pedras (127 participantes), ou seja, comparando-se as sub-regiões também em termos relativos, a superação foi de 28,3%, o menor acréscimo ao mínimo exigido dentre as quatro sub-regiões14. No que tange o número de propostas, a Sub3 apresentou 4 (reforma do CRAS; ampliação do BH cidadania; urbanização da Rua Bimbarra e reforma do CERSAM), também o menor número de propostas dentre todas. As demais sub-regiões apresentaram uma média de 7 propostas cada.

---

[12] Fonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte

[13] Para efeito de comparação, durante a Audiência Pública de apresentação das intervenções do PAC no Morro das Pedras, realizadas na sede da Câmara Municipal, estiveram presentes cerca de 500 pessoas da comunidade. É importante destacar que a Câmara está localizada a uma distância de mais de 10 quilômetros do Morro das Pedras, porém, pela relevância e pelo montante dos recursos, houve uma participação 3 vezes maior em comparação à Rodada Regional da Sub 3 do OP 2011-2012.

[14] O público presente à reunião da sub-região 1 foi de 170% do mínimo exigido; na sub-região 2 (especial) esse percentual foi de 130,33% e na sub-região 4 foi de 142,86%

O processo de participação no OP da sub-região 3 foi fortemente influenciado pela oferta de investimentos advindas do Governo Federal. O volume de recursos mobilizados pelo PAC foi superior à soma de todos os investimentos na sub-região feitos pela Prefeitura via OP, desde a sua criação. O Programa da União alterou a realidade do aglomerado do Morro das Pedras, sobretudo provocando uma grande mobilidade dos habitantes locais, indenizando ou realocando centenas de famílias. A satisfação geral dos cidadãos para com o Programa, como visto, fez com que a maioria absoluta negligenciasse a participação no OP.

Esse fenômeno corrobora com as observações realizadas em outros estudos desenvolvidos pelos teóricos que tratam das imperfeições comunitárias. A presença de múltiplos 'doadores' gera um dilema de participação que resulta na busca pelo menor esforço por parte dos agentes. No caso analisado, a comunidade fora escolhida pelo Governo Federal sem a exigência de fóruns de participação e deliberação, portanto, sem que houvesse a necessidade de arcar com os custos de mobilização e competição pelos recursos. Logo, o envolvimento no OP tornou-se desinteressante e atraiu um contingente pequeno de participantes.

Por último, mas não menos importante, a violência como entrave à participação. No Brasil, as desigualdades e a falta de oportunidades conformam submundos sociais onde imperam a violência e onde não existem mercado ou Estado que organizem e ofereçam segurança às relações sociais. Segundo os teóricos das imperfeições comunitárias, os fóruns de participação são o reflexo da realidade exterior, pois, como instituições humanas, estão igualmente sujeitos às relações de poder e ameaça que caracterizam seu entorno.

> A violência urbana se constitui em um dos principais catalisadores do sentimento generalizado de insegurança pública. À reboque do paroxismo das ocorrências fatais, que têm assolado as diversas regiões metropolitanas brasileiras, o sentimento de insegurança muda hábitos e comportamentos. (Diniz, Alexandre, 2010)

Especialmente nas periferias das grandes cidades, a violência urbana interfere na livre iniciativa, proposição e participação dos cidadãos de forma direta e indireta. Diretamente, existe a possibilidade de grupos armados de traficantes ameaçarem os participantes para que não proponham intervenções urbanísticas que possam atrapalhar o negócio da droga. Isso pode acontecer, pois a falta de luminosidade e a desorganização urbana dessas regiões configuram-se enquanto verdadeiros labirintos que facilitam a fuga e criam esconderijos importantes para atividades ilegais. Indiretamente, a violência pode coibir a participação daqueles que sentem receio de transitar por esses locais, especialmente à noite, horário usual de realização de eventos do Orçamento Participativo, além de reuniões comunitárias e legislativas, audiências públicas, entre outros.

Para os teóricos das imperfeições comunitárias, todo processo que coíbe o envolvimento e a livre manifestação dos envolvidos deve ser considerado enquanto uma armadilha à participação. Apesar de muitas vezes os espaços de participação possuírem esquemas de segurança montados, as relações de violência, porém, são multidimensionais e estão presentes mais do lado de fora que de dentro das plenárias.

Considerações Finais

A teoria das imperfeições comunitárias parte do argumento de que o exercício da agência humana está condicionado às estruturas sociais circundantes, as quais, muitas das vezes, oprimem mais que libertam. A agência humana possui um caráter relacional, sendo fruto das inúmeras interações entre indivíduos, que se manifestam tanto nos ambientes informais quanto nos ambientes institucionalizados. Os espaços de participação, portanto, tendem a reproduzir diferenças; preconceitos; apatias; discriminações; desigualdades e tantas outras manifestações das imperfeições de uma comunidade. Ao contrário do que muitos teóricos pensam a respeito da gestão participativa, ela, por sua simples existência, não é capaz de proporcionar uma livre intervenção de todo e qualquer indivíduo ou grupo social.

O presente artigo buscou relacionar apontamentos importantes para a compreensão da participação no Brasil (violência, pobreza e competição entre “doadores”). Essas dimensões não encerram o campo de investigação empírica, pelo contrário, servem apenas para instigar a curiosidade dos pesquisadores, sendo uma amostra das inúmeras possibilidades de investigação. No caso brasileiro, são ainda importantes: o fenômeno da fragmentação religiosa, que cresce exponencialmente nas periferias das grandes cidades; as questões raciais e de gênero; a cooptação política, entre outros.

É igualmente importante estar atento aos fundamentos da participação, pois os desdobramentos de um processo participativo conduzido por um agente privado ou internacional (como nos exemplos da literatura apresentada) podem ser substancialmente distintos daqueles conduzidos pelo Estado e que deliberam sobre recursos públicos (como no caso do Orçamento Participativo). Com a variação do significado da participação, pode variar também a sensação de eficácia com relação à aplicação dos recursos e mesmo os sentimentos de dever cívico, de pertencimento comunitário e de direito sobre o que se delibera.

Independente da definição e da origem dos recursos, porém, o que o artigo buscou problematiza é a forma como o desenho da política de participação determinará a sua capacidade de atendimento das demandas mais generalizadas da população. Para que haja um verdadeiro processo de empoderamento das camadas excluídas e para que o capital social seja produzido e usufruído de maneira mais igualitária é fundamental que as regras que estruturam as políticas de participação possam fazer frente às imperfeições que vêm das ruas e que se manifestam cotidianamente na sociedade. É preciso fornecer mais recursos àqueles que têm mais privações, mais voz àqueles que não conseguem falar, mais capacidade de mobilização àqueles que não podem se manifestar; mais mobilidade àqueles que não podem se locomover; mais segurança àqueles que se sentem inseguros e mais garantias àqueles que se sentem ameaçados pela cooptação política.

Bibliografia:

ABRAHAM, Anita, and Jean-Philippe Platteau. "Participatory Development in the Presence of Endogenous Comunity Imperfections." *Department of economics and CRED (Centre de Recherche en Economie du Développement)*, 2002: 1-42.

AVRITZER, Leonardo. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.” *Opinião Pública*, Junho de 2008: 43-64.

ANASTASIA, Fátima, Carlos Ranulfo, e Felipe Nunes. “Motivações da Participação Política e da Apatia em uma Região Metropolitana.” In: *Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política*, por Neuma Aguiar, 209-228. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BORBA, Julian, e Lígia Helena H. Lüchmann. *Orçamento Participativo: Análise das Experiências Desenvolvidas em Santa Catarina.* Florianópolis: Insular, 2007.

CLEAVER, Frances. “Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development.” *Journal of International Development*, 1999: 597-612.

CLEAVER, Frances. “The Inequality of Social Capital and the Reproduction of Chronic Poverty.” *World Development*, 2005: 893-906.

CLEAVER, Frances. “Understanding Agency in Collective Action.” *Journal of Human Development*, 2007.

DEAN, M. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society.* London: DFID, 1999.

DINIZ, Alexandre A. “Criminalidade e Segurança Pública”. Belo Horizonte, 2007.

PLATTEAU, Jean-Philippe. “Pitfalls of Participatory Development.” In: *Participatory Governance and the Millennium Development Goals (MDGs)*, por United Nations, 127-162. New York: United Nations Publication, 2008.

SOUZA, J. (2006). A gramática social da desigualdade brasileira. In: J. Souza, *A invisibilidade da desigualdade brasileira* (p. 396). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil: UFMG

II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas

27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP)

A ideia de participação no Brasil e na Venezuela: o espaço como dimensão necessária das dinâmicas de transformação do poder

Mayra Goulart Silva[1]

UFRRJ

Alessandra Maia Terra de Faria[2]

Puc-Rio

Resumo: O objetivo deste artigo é discutir a perspectiva do espaço e sua intersecção com as dinâmicas de transformação do poder, através da comparação entre os casos de Venezuela e Brasil. Conforme a hipótese que orienta este trabalho, na Venezuela, a ideia de participação traduziu-se diretamente no empoderamento do cidadão comum, sem mediação de instâncias representativas, originando um processo que levará a uma radical reconfiguração territorial, tendo em vista a implementação de um Estado Comunal. No Brasil, por sua vez, o mesmo ímpeto includente e participativo fora conciliado à ênfase nas estruturas de representação funcional, dando origem a diferentes instituições participativas relacionadas à implementação de políticas públicas, intimamente ligadas à organização da vida nas cidades, como é o caso dos Conselhos de Saúde, Educação ou Assistência Social.

[1] Doutora em Ciência Política pelo Iuperj, Professora de Teoria e Política Internacional da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Coordenadora do Observatório dos Países de Língua Oficial Portuguesa (OPLOP/UFF). Contato : mayragoulart@gmail.com

[2] Doutora em Ciências Sociais pela Puc-Rio, professora adjunta de Teoria Política no Departamento de Graduação em Ciências Sociais e na especialização Lato Sensu em Sociologia Política e Cultura na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, professora visitante no Curso de Especialização em Direitos Humanos, Gênero e Sexualidade do Grupo Helena Bessermann, da Fiocruz.Contato: alessandramtf@gmail.com

Deste modo, recorrendo ao enquadramento teórico oferecido pelo conceito de "fricção do espaço" (Harvey, 2005), buscar-se-á contrastar as formas pelas quais o ímpeto constituinte de transformar as relações de poder se enraizou espacialmente, engendrando novas dinâmicas e espaços para a participação popular.

Palavras-chave: Participação – Espaço- Poder- Brasil - Venezuela

Introdução

O objeto deste artigo é a perspectiva do espaço e sua intersecção com as dinâmicas de transformação do poder, através da comparação entre os casos de Venezuela e Brasil. Conforme a hipótese que orienta este trabalho, na Venezuela, a ideia de participação traduziu-se diretamente no empoderamento do cidadão comum, sem mediação de instâncias representativas, originando um processo que levará a uma radical reconfiguração territorial, tendo em vista a implementação de um Estado Comunal.

No Brasil, por sua vez, o mesmo ímpeto includente e participativo fora conciliado à ênfase nas estruturas de representação eleitoral e funcional, dando origem a diferentes instituições participativas relacionadas à implementação de políticas públicas, intimamente ligadas à organização da vida nas cidades, como é o caso dos Conselhos de Saúde, Educação ou Assistência Social. Deste modo, recorrendo ao enquadramento teórico oferecido pelo conceito de "fricção do espaço" (Harvey, 2005), buscar-se-á contrastar as formas pelas quais o ímpeto constituinte de transformar as

relações de poder se enraizou espacialmente, engendrando novas dinâmicas e espaços para a participação popular.

A intensa atividade política na cidade antiga foi o ponto de partida para a reflexão acerca do papel da participação no Estado moderno, ainda que de uma forma antagônica, na qual a Democracia Direta ateniense é apresentada como nêmesis da boa ordem em um governo representativo. A oposição entre liberdade positiva e negativa parecia desacreditar a centralidade da participação.[3] A perspectiva de drástica revisão da ideia de participação, (antes entendida como a maior possível, de todo o povo no governo), acrescida da preocupação com a estabilidade do sistema político nortearam ponderações dos teóricos modernos da democracia (Pateman, 1970). A participação pode ser situada no centro da contestação à democracia por parte da teoria elitista e sua refutação faz parte de argumentações que compreendem amplo espectro desde a crítica da democracia clássica atésa necessidade de estabilidade dos modernos sistemas políticos.

Segundo observa Robert Dahl, a união entre democracia e representação é a marca do estado democrático moderno, e nela a representação ocorre nos âmbitos nacional, estadual e municipal. Complexas instituições políticas tomaram o lugar da Assembleia soberana antiga e foram essas mesmas instituições que aumentaram a distância entre a população e as decisões políticas importantes.[4] O tamanho dos estados modernos e sua complexidade institucional justificaram a representação política enquanto organização da participação. Para Dahl, o arranjo representativo foi o resultado de uma ampliação da democracia, onde "a teoria e a prática da democracia tiveram que romper os limites da *pólis*"[5].

Esse processo recente de análise sobre interações possíveis, mas

---

[3] "O objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria. Era isso o que eles denominavam liberdade. O objetivo dos modernos seria a segurança dos privilégios privados; e eles chamam liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios". CONSTANT, 1985, p. 4. Em tese, com "menos tempo" para participar, o cidadão moderno, segundo Constant, deveria vigiar os representantes.

[4] DAHL, 2012, p. 29, 45.

[5] Ibid, p. 34.

também tensões entre participação e representação faz parte deste trabalho na medida em que se propõe o acompanhamento dos casos brasileiro e venezuelano. Sabe-se que já foi objeto de discussão teórica o antagonismo entre democracia representativa e democracia direta, o que culmina na oposição entre os termos participação e representação. Por outro lado, o objetivo do trabalho é analisar como a gradação de tal antagonismo em direção ao seu arrefecimento se estrutura, tendo em vista que a metodologia adotada não será uma história dos conceitos insulada na teoria, mas uma abordagem comparativa que almeja alcançar como tais conceitos são significados e ressignificados em contextos políticos específicos.

Dessa maneira, a primeira e a segunda seção tratarão, respectivamente, da dinâmica histórica recente da democracia no Brasil e na Venezuela; ambas as análises dedicadas à trajetória delineada pelo conceito de participação no século XX. O propósito de tal divisão é suscitar uma comparação que ressalte as diferenças entre ambos os percursos, de modo a demonstrar a hipótese que estrutura nosso trabalho. Esta, por sua vez, diz respeito à impertinência de associações que, mediante uma aproximação dos dois casos, visam criticar os mecanismos participativos adotados (ou propostos) no Brasil, tendo em vista uma possível ameaça aos parâmetros da Democracia Representativa, como de fato ocorre na conjuntura atual venezuelana. Tal associação, por fim, será exemplificada em breves comentários acerca da repercussão da proposta de modificação de alguns mecanismos participativos (dos conselhos) delineada no decreto 8.243, de março de 2004, no Brasil, a nível de conclusão a partir dos argumentos apresentados.

A participação e a democracia no Brasil

Quando nos voltamos ao caso brasileiro, observa-se que o marco da discussão sobre a participação se deu em concomitância com a representação política, se tomado o passado recente.

Nesse sentido, é possível afirmar que a discussão sobre a participação acompanhou em alguma medida a retomada da democracia no país, a partir dos anos 1970. Segundo observa Claudia Faria (2010) tal processo ocorreu de forma ancorada por um conjunto de crenças que vinculavam seu fortalecimento à consolidação das instâncias tradicionais de participação (e que cotejavam a representação), entre elas o voto, as eleições diretas e os partidos políticos; bem como uma nova perspectiva, a ampliação de canais participativos que pudessem fortalecer os laços societários e estreitar a relação entre a sociedade e a formulação e controle das decisões coletivas.

Se observado o contexto prévio ao momento constituinte no Brasil, é possível ilustrar como a dinâmica de movimentação social por maior participação na política trouxe a equação entre representação e participação para a pauta do próprio processo de discussão constituinte, que acabou por contar com significativa participação popular. Não que isso estivesse dado desde o primeiro momento. A participação social foi consolidada enquanto um princípio constitucional, mas ela aparece ao lado da representação. É.significativo considerar que a trajetória de sua entrada nas pautas de discussão constituinte, se deve em grande medida à presença de pressão popular, decorrente de mobilização social que atravessou o país, e que foi acolhida e debatida nos trâmites dos representantes no decorrer da Assembleia Constituinte, cujos contornos foram parlamentares[6].

Nesse período dos últimos trinta anos, é possível destacar ao menos três momentos diferentes, no tocante à participação e sua interface com a representação no Brasil. Esse esforço de identificação dos momentos se faz útil na medida em que consideramos a participação contemporânea, segundo um determinado feixe de preocupações, como observado por Adrian Lavalle e Ernesto Isunza (2011). A participação seria a um só tempo “categoria nativa

[6] Ver PILATTI, 2008; CITTADINO, 2009; FARIA, A., 2014.

da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais" (Lavalle & Isunza, 2011:100).

Portanto, ao elencar três ênfases e momentos no tocante à participação, o que aparece muitas vezes na literatura sobre o tema, sugere-se que eles estão contiguamente relacionados à forma de sua institucionalização, à dimensão territorial que adquirem no país, bem como às expectativas em relação aos resultados da própria participação. Longe de considerar que os termos propostos exaurem as questões a esse respeito, apresentá-los assim visa facilitar o seu estudo e os critérios a ressaltar.

Num primeiro momento (1) a marca forte era a polarização com a representação, uma aposta na autonomia dos atores que se traduzia principalmente na oposição ao regime militar, que vai dos anos 1970 a 1988. Esse foi talvez o momento que mais aproximou o Brasil do caso venezuelano, mas dentro do próprio processo constituinte no país é possível destacar como a ideia de participação por aqui se amalgamou à representação. Um dos exemplos contundentes a esse respeito foi o movimento Diretas Já (Bertoncelo, 2009): se desejavam eleições diretas e com ampla participação popular, mas para ensejar o sistema representativo e os poderes executivos e legislativos no âmbito da federação.

Em seguida o momento (2) de institucionalização dos arranjos participativos, e a perspectiva de controle social do Estado por parte da sociedade, ao longo dos anos 90; aonde a participação ocorre no esteio de elaboração das políticas públicas. Nesse momento ela toma feições que acordam com princípios constitucionais de representação funcional, paritária e estando previsto o controle social para temas setoriais, que estarão, mais uma vez organizados acompanhando as três esferas da representação no plano federativo: municipal, estadual e nacional.

O momento (3) de autocrítica dos arranjos participativos, seria aquele que começa a partir dos anos 2000, e culmina com a proposta recente de decreto presidencial n. 8.243 de maio de 2014, que visava oficializar a

Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Em relação ao primeiro momento, ressalta-se que poucas associações existiam no Brasil antes da década de 1970.[7] Isso porque, no Brasil, a passagem para o mundo moderno e a internalização consciente dos processos de modernização tiveram, como pré-requisito institucional, a afirmação da prevalência da comunidade sobre o indivíduo liberal, na forma decidida pela Revolução de 1930 até meados de 1964.[8]

Assim, enquanto no período de 1930 a 1964 pairava um consenso de que o público deveria ter primazia em relação ao privado, durante a ditadura militar a lógica se inverte, e ganharam espaço práticas sociais centradas no puro interesse econômico. O autoritarismo posterior ao golpe de 1964 e o período de ditadura militar se modificou com a progressiva incorporação de parte significativa da população pobre do país junto a associações populares urbanas na luta por direitos.[9] Essa situação se intensifica no limiar dos anos 80, culminando com a diminuição do domínio militar na política, momento de negociação da transição política. Nesse contexto, a participação era percebida como parte de um movimento espontaneísta, ligado à perspectiva de autonomia. As interpretações a seu respeito consideravam que a participação promoveria uma mudança na cultura política. E as críticas já presentes, indicavam que o caminho para a democracia no país não poderia se desvincular da perspectiva da representação para atingir seus objetivos.

O problema à época da Constituinte não era simples, como foi destacado por Fabio Wanderley Reis (1986) no tocante a relação entre social e político. Se a democracia social era fundamental para o estabelecimento de uma democracia política, Reis destacava que, para haver eficácia seriam

---

[7] CONNIF, 1975descreveu como a tendência a formar associações voluntárias para ajuda mútua e proteção que atingiu o médio proletariado e organizou grupos de interesse em torno do trabalho nos anos 30, foi desarticulada com o Estado Novo (1937 -1945), o que perduraria até o início dos anos 70. Sobre a ausência de participação civil e política da população pobre no Brasil nos anos 70 ver KOWARICK, 1980.

[8] WERNECK VIANNA, CARVALHO, 2004.

[9] LAMOUNIER, WEFFORT, BENEVIDES, 1981; SANTOS,1993; CARVALHO, 2001.

necessárias alterações político-organizacionais que pudessem ser bem sucedidas do ponto de vista institucional no sentido de lançar raízes democráticas no contexto social, mantendo a perspectiva da representação.

Como ver-se-á na próxima seção, no Brasil, o tom se diferenciava daquele observado no caso venezuelano, na medida em que a recusa ao corporativismo ocorreu com empenho e fortalecimento das instituições da democracia representativa, e o desenvolvimento da perspectiva participativa instituiu nexos fecundos entre essas duas, bem como a perspectiva de regulação democrática alicerçada na presença de associações e movimentos sociais como partícipes da deliberação de políticas públicas a partir de 1988.

Segundo Lessa (2008), é possível destacar uma teoria da agência democrática na nova Constituição. O sentido original de autogoverno direto teria sido moderadamente recuperado a partir da adoção de institutos de ação direta. Mesmo assim, observa: “A subordinação liberal da ideia de democracia ao esquema da representação – para empregar a expressão de Madison – é, evidentemente, mantida".[10]

Nela, o cidadão democrático seria um sujeito constituído por direitos que, para serem plenos, dependerão de sua atenção e energia políticas e cognitivas para pôr em movimento os mecanismos propostos de jurisdição constitucional. Apesar disso, o autor é crítico das novas possibilidades de representação funcional dos operadores do sistema de justiça. Seu ponto é. que eles desestabilizariam o equilíbrio de poderes, deixando à margem a representação partidária.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 abriu o caminho para importantes modificações no país, incluindo o acesso a direitos sociais e a criação de novas estruturas participativas, dentro da própria estrutura do poder executivo. Cardoso (2004) observa como novas formas de participação levaram os movimentos a se relacionarem mais diretamente com as agências

[10] LESSA, 2008, p. 363-395.

públicas. Esse processo caracteriza o segundo momento da participação no Brasil, momento o qual Lavalle e Isunza (2011) consideram que a participação teria sofrido um deslocamento em seu uso, em virtude da diminuição da polarização entre participação e representação. Avritzer (2009) considera que o Brasil passou de um país conhecido pelos baixos níveis de participação política a um país conhecido pelas suas instituições participativas.

Por outro lado, sabe-se que ao longo do tempo algumas concepções em torno da participação tiveram maior atenção dos legisladores e operadores do direito do que outras. Tais preferências, é possível afirmar, se desdobraram em instituições participativas concretas. Pouco foram utilizadas, por exemplo, possibilidades de participação previstas na CF como plebiscitos, referendos e iniciativas populares de lei.

A perspectiva em que a participação teve maior desdobramento diz respeito, em especial, aos conselhos e conferências por políticas públicas e por sujeitos de direitos, como no caso de mulheres, negros, indígenas, cadeirantes, idosos dentre outros. A literatura destaca, no caso brasileiro, uma forte trajetória por políticas públicas específicas, como é o caso da Saúde, da Educação, e da Assistência social. Se por um lado há no Brasil uma forte trajetória por políticas públicas específicas, segundo pesquisa recente de Teixeira (2013) sua ênfase tem sido em estruturar estas políticas a partir do direito, mesmo que muitas vezes de forma fragmentada, e sem as devidas interconexões entre elas. A autora relembra como a lógica do “direito a ter direitos” nos moldes de Hannah Arendt (2000) conecta essa perspectiva com a forma de atuação dos movimentos sociais brasileiros. Avritzer (2009) também observa que o perfil de enfoque em políticas públicas do Brasil é um diferencial em relação a outros países, e com seus vínculos com o sistema político elegendo políticos que representam ou vocalizam suas lutas.

A perspectiva de espaços participativos – conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos e conferências – surgiu no Brasil exatamente do argumento de que a política municipal passava longe das demandas da população. Era preciso, se pensada uma política pública

consoante às expectativas da população, que canais participativos fossem postos em prática. Do ponto de vista da dinâmica territorial, é possível reforçar que o fato de haver a conjugação entre participação e representação, teve como impacto a criação de estruturas participativas a partir desse momento amplamente alicerçadas na dinâmica federativa – a lógica que parte do plano federal, desdobra-se no momento estadual, e municipal. Essa lógica será diferenciada no caso venezuelano, como será abordado na próxima seção. Esse marco, de institucionalização, ocorreu ao longo dos anos 90, após a promulgação da Carta Cidadã. Foi o marco também da territorialização dos conselhos no Brasil, e de uma mudança em relação às expectativas depositadas na própria efetivação da participação.

Tendo em vista a perspectiva municipal e sua dimensão territorial no Brasil, é possível destacar a dimensão concreta de reorganização social que a participação ensejou nos municípios. Segundo dados do IBGE de 2001, dos 5.565 municípios brasileiros, se tomados apenas os Conselhos Municipais gestores mencionados como áreas estratégicas na Constituição, existiam nada menos do que 5.426 Conselhos Municipais de Saúde, 4.072 de Educação e 5.178 de Assistência Social[11]. A esses conselhos municipais se desdobram suas instâncias nos planos estadual e nacional, consecutivamente. As conferências nacionais se desenvolveram mais recentemente, mas também segundo o critério territorial que acompanha o plano federativo: ciclos de conferências municipais e estaduais as precedem e trabalhos recentes relatam que entre 1988 e 2009 foram realizadas ao menos oitenta delas (Santos; Pogrebinschi, 2010). Há ainda o Orçamento Participativo, que entre 1995 e 2005 registrou em torno de duzentas experiências no país (Baiocchi, 2003; D'ávila, 2000).

[11] Segundo dados atualizados na MUNIC 2011, os totais perfazem o avanço para 5.553 Conselhos Municipais de Saúde e 4.718 Conselhos Municipais de Educação. É possível mencionar também avanço em outras áreas: Conselho Municipal de Habitação (3.240); Diferentes Mecanismos de Controle Social de Saneamento Básico (audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades e órgãos colegiados) 2.450; Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente 5.446; Conselho Municipal de Política para Mulheres 872; Conselho Municipal do Idoso 2.868.

Assim, o processo que se estabeleceu ao longo dos anos 90 estava apoiado em um consenso em torno da relevância da participação da sociedade no que diz respeito às políticas públicas, processo que Evelina Dagnino (2002) cunhou como “confluência perversa”. O problema diagnosticado por Dagnino será o propulsor do terceiro momento aqui apresentado, de autocrítica dos processos participativos. Ao tornar explícita a discussão em torno da disputa sobre o significado da participação entre projetos políticos oponentes, Dagnino contribuiu para o desenvolvimento de estudos sobre as experiências participativas relacionando-as com seus respectivos projetos políticos, como é o caso dos trabalhos de Tatagiba & Blinkstad (2011) e Almeida (2010), da crítica da burocratização dos processos Durán (2013), bem como das questões envolvendo a perspectiva do contexto econômico neoliberal como destaca Vera Telles (2001), dentre outros.

A despolitização da perspectiva de gestão que aparece com frequência nos ambientes participativos é destacada por Feltran (2006), e se faz presente em estudos regionalizados e municipais, como no caso do Rio de Janeiro destacado em Faria (2014), onde é possível encontrar o perfil “gestor” como uma tradição com antigas raízes nos processos de reterritorialização impostos na dinâmica histórica da cidade. Segundo observa David Harvey, o domínio do espaço reflete o modo como indivíduos e grupos poderosos dominam a organização e a produção do espaço mediante recursos legais e, que podem também possuir caráter extralegal. Isso se dá no intuito de exercer maior controle, seja sobre a distância entre espaços (acessibilidade e distanciamento – “fricção da distância”, Harvey, 2005: 202), ou sobre a forma pela qual o espaço é apropriado por eles mesmos ou por outros. Seu argumento pondera que toda luta para reconstituir relações de poder envolve uma batalha para reorganizar as bases espaciais. Nesse sentido, o capitalismo desterritorializa com uma mão e reterritorializa com a outra.

Portanto, nesse processo de autocrítica da participação, se tomado o debate em torno da representação da sociedade que acontece nos espaços

participativos, Lavalle e Isunza (2011), por exemplo, atribuem à participação uma feição das instituições do Estado brasileiro, ou seja, ela "transbordou o estatuto de reclamo dos atores sociais e de orientação política programática de governos e partidos –embora preserve esse caráter duplo –, atingindo um desenvolvimento institucional sem paralelo em outros contextos[12]".

É comum na literatura internacional, a menção à participação enquanto uma instituição informal, como praticada nas instituições participativas no Brasil. Lavalle e Isunza (2011) chamam de "experiências extraparlamentares de participação", - ou seja, o caso brasileiro, que conta também com a mediação política de atores da sociedade civil -, visto que não compreende o aspecto da autorização formal da sociedade via eleições.

Sabe-se que a literatura no Brasil sobre os formatos da participação, seja pela diversidade, abrangência territorial e graus de institucionalização ao longo dos diferentes níveis de autoridade da federação, se deparou no país com uma dinâmica privilegiada para o estudo de tais mecanismos. A literatura, no processo de entendimento sobre essas estruturas, acabou por desenvolver um amplo debate sobre os ditos "espaços participativos", o que produziu análises que passaram a lidar com a perspectiva da chamada representação extraparlamentar, e apontaram para o processo de pluralização da representação.[13]

Contíguo a tal processo passou-se a discutir sob o prisma teórico de uma aproximação entre participação e representação, e não mais sob uma perspectiva antagônica entre ambas; bem como a perspectiva de que a existência de espaços participativos não tem por objetivo suplantar a democracia representativa, mas lidar com a perspectiva de legitimidade ao incorporar um grupo maior de pessoas no processo de elaboração de políticas públicas.

Para as pretensões desse artigo, destacar a recuperação de teorias da

[12] LAVALLE & ISUNZA, 2011, p. 121.
[13] Ibid; LUCHMANN 2011; ALMEIDA 2010.

representação para desenvolver análises sobre as dinâmicas participativas, é mais um indício que reforça a ideia de que, diferentemente do caso venezuelano, a ser abordado na próxima seção, no Brasil não está presente esse antagonismo entre participação e representação. Haja vista, que as práticas de participação previstas na elaboração de políticas públicas atualmente existentes não possuem como premissa a superação dos parâmetros do regime democrático representativo rumo a um ideal de democracia direta, como argumentam por vezes as críticas ao decreto 8.243, que será retomado na conclusão.

Participação e democracia na Venezuela

A origem da demanda por participação social também é longínqua na Venezuela, onde desde o início da década de 1970 se observam nos centros urbanos a criação de organizações comunitárias comprometidos com as necessidades internas das comunidades. Estruturados em associações de moradores e entidades de caráter local, a sociedade civil se organizava para lidar com os problemas comunitários dos bairros e vizinhanças, lutando pela melhoria de serviços públicos e se articulando em grupos de interesse voltados a questões trabalhistas, feministas, ecológicas, desportivas, religiosas, dentre outras. Não obstante, ao longo da década de 1980 essa efervescência entra em declínio em função de uma crise sistêmica, tomando um rumo diverso do já mencionado no caso brasileiro.

Ao longo da década de 90, era notória a crise que abalava a *IV República* – regime político amparado, juridicamente, na Constituição de 1961. Socialmente, por sua vez, esse sistema, celebrado no chamado *Pacto de Punto Fijo*[14], se enraizava por meio de pactos entre partidos (em especial,

[14]Pacto celebrado em 1958 na Quinta Punto Fijo –9propriedade do líder copeiano Rafael Caldeira e localizada no bairro caraqueño de Sabana Grande – entre os líderes da AD

Ação Democrática e Comité de Organização Política Eleitoral Independente, que se alternavam na Presidência do país) e entre estes e as instâncias de organização social (sindicatos, associações de empresários e etc).

Nas décadas finais do século XX, contudo, o arranjo que, por meio de mecanismos de cooptação e repressão, alcançava grande parte das instituições e sujeitos coletivos do país já havia sofrido importantes deserções, responsáveis por abalar sua frágil sustentação política. A crença da população na legitimidade deste regime – alicerçada na ideia de democracia, cujo significado remetia aos princípios de estabilidade institucional e justiça social – havia sido seriamente comprometida[15].

Cristalizada em mecanismos formais e informais, a relação entre autoridades públicas e representantes da sociedade criou na Venezuela uma dinâmica de troca entre: o governo, que oferecia o acesso privilegiado à maquina estatal; e as organizações da sociedade civil que, em contrapartida, garantiam o apoio de seus membros aos partidos no poder. Não obstante ser essa articulação essencial para sua manutenção fática, era a ideia de democracia que funcionava como fundamento de validade para o sistema político vigente em todo o período, que se desdobra entre a promulgação da Constituição de 1961 e sua derrogação, pela Carta bolivariana de 1999. No entanto, conforme se disseminava a percepção de que o acesso às dinâmicas decisórias e aos benefícios do Estado eram distribuídos em função da afinidade com aqueles que detinham o poder, o *puntofijismo* foi tendo seu conteúdo normativo esvaziado.

Mesmo nas instâncias locais, a participação era condicionada pelos interesses dos partidos no poder, que as usavam como lugar de disputa e controle, o que levou por fim a desgastá-las. A descrença generalizada nos partidos, sindicatos e instituições da chamada *IV República* desarticula,

---

(Rómulo Betancourt) do Copei (Caldeira) e da União Republicana Democrática (Jovito Villalba).

[15] Tal crise se deflagra, sobretudo, após os eventos que ficaram conhecidos como Caracazo, ocorrido em 1989, quando milhares de cidadãos expressaram sua indignação pelas ruas de Caracas, tendo sido fortemente reprimidos pelas forças de segurança.

também, as organizações comunitárias. O resultado é um tecido social com pouca estrutura organizacional e capacidade para influenciar na dimensão pública, aumentando o descontentamento face a uma dimensão política que não abria canais de participação para a sociedade, praticamente o reverso do Momento Constituinte de 1988 no Brasil, conhecido por uma conciliação entre participação popular intensa e debate constituinte partidário.

Todavia, a longa crise de legitimidade que levou ao fim da *IV República*, deu início a uma série de movimentações por parte da sociedade civil e de autoridades políticas dispostas a oferecer novos mecanismos de canalização para o descontentamento geral dos cidadãos. A princípio, estas dinâmicas se organizavam em torno de alguns temas centrais: (a) Aprofundamento da democracia nos partidos políticos; (b) Reforma da Lei Orgânica do Sufrágio; (c) Eleição popular, direta e secreta para governadores e; (d) Reforma da lei Orgânica Municipal. Por outro lado, tais iniciativas, que respondem a um significativo crescimento das demandas por mecanismos de participação, permitiram também o fortalecimento das paróquias, das juntas paroquiais e das associações de moradores (*Juntas Vencinales*). Com este propósito, a Lei Orgânica do Regime Municipal, de 1989, define as associações de vizinhos enquanto comunidade concreta, unida para defender a qualidade da vida comum, fundamentalmente centrada e originada por características ou problemas específicos da cidade.

Estas novas instâncias previam procedimentos como assembleias deliberativas e referendos para a tomada de decisões referentes ao interesse geral (como, por exemplo, questões orçamentárias) e inclusive a possibilidade de revogação dos mandatos dos prefeitos. Embora sua relevância tenha sido limitada por estarem concentradas em bairros de classe média e alta, pelo menos no tocante a estas comunidades, as associações de vizinhos conseguiram funcionar como elemento de articulação entre os planos locais e nacionais.

É, contudo, fundamental atentar para a inserção dessa perspectiva em um contexto nacional de ressignificação da democracia, instaurado pela perda de credibilidade dos canais de representação (os partidos e sindicatos)

que ocupavam um lugar central no sistema democrático *puntofijista*. Deste modo, a ideia de que a própria comunidade, por meio de sua participação direta, deveria reunir-se para buscar respostas aos seus próprios problemas, emerge como demanda vinculada ao ideal democrático e disseminada entre diferentes estratos econômicos. Aqueles ligados à classe média encontraram, ainda nos anos setenta, nas associações de moradores um lugar para expressar esse novo entendimento. No entanto, a maioria da população, oriunda das camadas populares, por enfrentar mais dificuldades e empecilhos para uma auto-organização com efetiva capacidade de execução, encontrará apenas nos Conselhos Comunais, criados, amparados e organizados pelo governo chavista, uma forma de estruturação efetiva da ação coletiva[16].

Ainda que durante a *IV República* tenha existido um processo organizativo de matiz corporativista englobando sindicatos, organizações de trabalhadores, movimentos estudantis, camponeses e organizações não governamentais; é com o chavismo que ocorre uma explosão na organização e articulação no plano comunal. Outorgando, a partir do Executivo, um tratamento constitucional à organização popular nos principais setores produtivos da comunidade[17] (PONCE, 2011, p. 191- tradução nossa).

A despeito de consagrar os anseios de ruptura com relação ao regime anterior, a Constituição Bolivariana de 1999, não assume feições revolucionárias, embora seu texto possa ser considerado como o ponto de partida de um novo paradigma no contexto do constitucionalismo regional. Nesta perspectiva, as principais inovações, dizem respeito: (i) à ressignificação do ideal democrático, que passa a ser definido pelo adjetivo *participativa*(o), termo que é usado 8 vezes ao longo da Carta (no preâmbulo

---

[16] Após 2005, os Conselhos Comunais se tornam o núcleo do conceito de democracia participativa e protagônica conformará a *IV República*.

[17] No original: Aunque siempre existióxien Venezuela un proceso organizativo como el cooperativismo, sindicatos y organizaciones de trabajadores , movimientos estudiantiles, campesinos y organizaciones no gubernamentales (ONG); es en la década más reciente y con el chavismo que ocurre una explosión en la organización y articulación de la comunidad. Dando desde el Ejecutivo rango constitucional a la organización y participación popular en los principales sectores productivos del país"e(PONCE, 2011, p.191)

e nos artigos: 6º, 18º, 84º, 86º, 118º, 171º e 299º) e nenhuma vez (como adjetivo) na Constituição de 1961; e (ii) à implementação dos mecanismos de democracia direta, enquanto instrumentos essenciais a esta nova acepção de democracia.

É interessante observar, contudo, que a ênfase nos direitos humanos e sociais era igualmente apresentada como diretriz do ordenamento jurídico anterior, ainda que de um modo distinto. Esta diferença, diz respeito aos meios para concretizar direitos socioeconômicos, constitutivos às duas acepções dadas ao conceito de democracia, até porque ambas se referiam também ao plano material. No sistema *puntofijista*, todavia, os principais instrumentos para esta concretização eram os partidos e as corporações (sindicatos de trabalhadores e patrões). No projeto chavista, por sua vez, é a participação direta do cidadão, compreendida como *protagonismo* do povo, que surge como alternativa é núcleo normativo do projeto bolivariano.

O ordenamento jurídico de 1961 enquadrava-se no paradigma Neoconstitucional, que estruturava um Estado Democrático e Social de Direito voltado ao bem-estar dos cidadãos, o mesmo que estruturará a Constituição brasileira de 1988. Diante disto, é crucial mencionar o esforço, empreendido por autores como Viciano Pastor e Martínez Dalmau, de conferir um caráter paradigmático à Carta de 1999. Para isso, alguns de seus elementos são transformados em atributos definidores do chamado Novo Constitucionalismo Latino americano, sucedâneo do Neoconstitucionalismo, de origem europeia, surgido neste subcontinente das Américas. Tais características, no plano formal, dizem respeito, sobretudo, à ênfase no poder constituinte e na preocupação de que sua vontade não seja bloqueada por eventuais ocupantes dos poderes constituídos[18].

Não obstante o reconhecimento de tais diferenças conquanto a ordem anterior, é fundamental observar também os elementos de continuidade.

[18] O que explica não apenas sua extensão, voltada à,expressão detalhada de tal vontade, de modo a orientar os processos de interpretação e aplicação judiciários; mas, também a rigidez constitucional, isto é, a definição de critérios procedimentais que visem dificultar a alteração do texto pelos legisladores ordinários.

Estes dizem respeito, sobretudo, a uma trajetória de centralização de poder, enquanto componente tradicional do *hiperpresidencialismo* venezuelano, cuja democracia historicamente afasta-se do cânone liberal.

Tal viés se institucionaliza através de um mecanismo de delegação de faculdades legislativas ao Executivo, amplamente utilizado durante a *IV República* e previsto, na Constituição de 1961, pelo inciso 8°, do artigo 190°, que estabelecia como atribuição do presidente da República: "ditar medidas extraordinárias em matéria econômica ou financeira quando assim o requeresse o interesse público e houvesse sido autorizado para isso por lei especial".

A despeito de suas pretensões transformadoras, a Carta de 1999 incorporou um instituto análogo dando prosseguimento a essa tradição de centralismo no país. Delineado no artigo 203°, o instituto determina que: "São leis habilitantes as sancionadas pela Assembleia por três quintas partes de seus integrantes, a fim de estabelecer as diretrizes, propósitos e marco das matérias que se delegam ao Presidente ou Presidenta da República com status e valor de lei".

Ao ser mobilizado como principal mecanismo da transformações executadas pelo governo bolivariano, as leis habilitantes viabilizam e atestam o hiato entre os ideais de democracia e participação reverberados pelos discursos chavistas e aqueles mobilizados pela tradição liberal. Sendo assim, éea partir deste instituto que o governo venezuelano aprova, em dezembro de 2010, a Lei Orgânica do Poder Popular LOPP) e a Lei das Comunas que iniciam, segundo a hipótese delineada neste trabalho, a mais radical etapa do *proceso de cambio* consagrado pela Carta de 1999. Com elas a ressignificação do conceito de democracia *puntofijista* alcança o ponto máximo de ruptura, deslindando uma efetiva transformação do modelo político-econômico e administrativo do país, agora determinada pelo conceito de Socialismo, desprovido de qualquer adjetivação suavizante (como, por exemplo, a alusão ao século XXI anteriormente utilizada). Assim, por meio

de duas leis redigidas pelo Executivo e aprovadas em caráter excepcional, a Venezuela se declarou Socialista e Comunal[19].

Essa nova forma de organização, embora diferenciada, pode ser vista como uma radicalização do ideal federativo incorporado na tradição liberal, pois mantém inclusive uma análoga preocupação com a divisão dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) no interior de cada instância administrativa. Ela conforma, portanto, um esquema representativo de tipo piramidal, que parte da Assembleia de Cidadãos (definida no artigo 8º da LOPP), sendo que em cada instância os membros escolhem, por sufrágio, os membros da instância superior, havendo em todas elas a possibilidade de revogação de mandatos. Nesta medida, com a aprovação da LOPP e da Lei de Comunas, na Venezuela, passaram a conviver paralelamente dois sistemas de representação: um de origem na tradição liberal, outro de origem na tradição comunista.

Essa convivência, segundo o argumento a ser aqui desenvolvido, não se dá, contudo, sem prejuízo para as autoridades eleitas pelos mecanismos de representação tradicional, que perdem espaço para aqueles ligados ao exercício da democracia direta. Esse éEo elemento determinante no contraste com a trajetória dos mecanismos participativos no Brasil. Deste modo, quando observados os novos dispositivos legislativos, fica claro o objetivo de que, gradualmente, as instâncias federativas cedam lugar às instâncias do Poder Popular.

Para regular essa transição, foi promulgada em 15 de junho de 2012, através de Lei Habilitante, a Lei Orgânica para a Gestão de Competência e

---

[19] A partir da leitura dos textos da Lei de Comunas e da LOPP percebe-se que o Estado comunal é apresentado como um desdobramento do projeto de democracia participativa e protagônica consagrado na Constituição. Esse argumento, sustentado pelas lideranças chavistas, visa alicerçar a legitimidade da nova legislação em sua continuidade com a Carta bolivariana que, diferentemente de ambas as leis, aprovadas mediante lei habilitante, foi amplamente apoiada e sufragada pela população. Em especial, esse argumento ganha força quando contemplamos o artigo 184º da Constituição, que determina a criação de mecanismos abertos e flexíveis para que os estados e os municípios descentralizem e transfiram às comunidades e associações de vizinhos organizadas os serviços que estes administram e demonstram previamente a capacidade de estar promovendo.

outras atribuições do Poder Popular, cujo artigo primeiro declara: “O presente Decreto com propósito, valor e força de Lei Orgânica tem por objeto desenvolver os princípios, normas procedimentos e mecanismos de transferência da gestão administração de serviços, atividades, bens e recursos, do Poder Público nacional e das entidades político territoriais ao povo organizado”. Em seu artigo segundo, por sua vez, o decreto deixa claro o compromisso do governo nacional em “impulsionar o processo de planificação comunal como mecanismo de participação das organizações do poder popular na construção de um novo modelo de gestão pública”.

O esvaziamento dos poderes associados à Democracia Representativa se estabelece, todavia, sob a lógica da restituição, uma vez que as capacidades transferidas axiologicamente se originariam no povo, de acordo com a ressignificação operada pelo chavismo nos conceitos de democracia e participação[20].

No que diz respeito ao provimento financeiro de tais competências concedidas às instâncias do Poder Popular, o artigo 15º da referida Lei Orgânica para a Gestão de Competência estabelece que eles devem ser “postos à disposição do sujeito de transferência receptor, até o término do exercício fiscal correspondente, pelas entidades político-territoriais transferentes”. No entanto, o mesmo artigo outorga ao Conselho Federal de Governo a responsabilidade prover um montante adicional no “Fundo de Compensação Interterritorial”, com o propósito de otimizar a designação de recursos necessários para financiar as atividades transferidas.

Tal provimento, será realizado por meio de acordos entre “os órgãos e entes do Poder Público Nacional e as entidades político territoriais, que adotarão as medidas necessárias para que os sujeitos de transferência gozem de prioridade e preferência nos processos de celebração e execução

[20] Esta intenção, por sua vez, é,operacionalizada por uma dinâmica de “Transferência de Competências”, definida pelo mesmo artigo como “processo mediante o qual as entidades político territoriais restituem ao Povo Soberano, através das comunidades organizadas e às organizações de base do Poder Popular aqueles serviços, atividades, bens e recursos que podem ser assumidos e gestionados.

dos respectivos convênios, para a transferência efetiva da gestão e administração de serviços, atividades, bens e recursos"[21].

Porém, uma vez que a legislação não esclarece quais serão os critérios para a concessão de tais recursos adicionais, é possível sugerir que o governo nacional possui uma ampla margem de discricionariedade. Esse panorama apenas reforça o argumento original acerca do chavismo, ou seja, de que as iniciativas de fortalecimento do protagonismo popular, através da incorporação de mecanismos de democracia direta e autogestão, convive com a predominância do Executivo[22].

A leitura da LOSEC permite observar que os mecanismos de participação cidadã não se encontram endereçadas somente ao plano político, uma vez que dirigidas à implementação de um sistema econômico comunal. Entendido como ferramenta fundamental para a construção de uma nova sociedade e de um sistema de produção alternativo ao capitalismo, o ciclo produtivo comunal é estruturado a partir de princípios socialistas como Democracia participativa e protagônica, diversidade cultural, igualdade social e primazia dos interesses coletivos.

Conforme determinado nesta lei orgânica, também promulgada sob a forma de Lei Habilitante, o socialismo é definido como um modelo de produção dirigido à satisfação das necessidades populares, através de novas formas de geração e apropriação, baseadas na propriedade social, e orientado para a eliminação da divisão social do trabalho, que caracteriza o capitalismo. Dessa forma, o estabelecimento de uma correlação necessária

---

[21] Conforme o artigo 15º da Lei Orgânica para a Gestão de Competência e outras atribuições do Poder Popular.

[22] Para reforçar tal argumentação, cabe observar o artigo 7º da Lei Orgânica do Sistema Econômico Comunal (LOSEC), promulgada em 21/12/2010, que define o Poder Nacional como órgão coordenador e financiador dos projetos socioprodutivos. Do mesmo modo a Lei Orgânica para a Gestão de Competência, em seu artigo 10º, atribui ao Conselho Federal de Governo a tarefa de "resolver os conflitos que se apresentem entre os sujeitos de transferência e os estados, municípios e órgãos do Poder Público Nacional, em relação às solicitações de transferência da gestão e administração de serviços, atividades, bens e recursos".

entre o socialismo e as iniciativas de participação cidadã também é um elemento determinante na diferenciação com o caso brasileiro.

É inequívoco que a guinada venezuelana rumo ao socialismo, por ser o resultado de um conjunto de decretos legislativos e não o produto de uma ampla discussão no seio da sociedade, suscita diferentes críticas, sobretudo por parte daqueles que, são marginalizados por apresentarem posicionamentos distintos. Dessa maneira, há o perigo de que quando atrelados a um modelo produtivo alternativo e socialista, os Conselhos Comunais se fechem àqueles que apresentam interesses econômicos diferentes[23].

Nessa nova configuração, apenas conselhos de trabalhadores, camponeses, pescadores e instâncias do Poder Popular devidamente reconhecidas pela legislação e registrada no Ministério das Comunas (GARCÍA, 2013; p.71), são entendidas como entidades dignas do exercício da soberania, o que certamente implica em uma restrição incompatível com os valores de universalidade e pluralidade que permeiam o horizonte normativo das sociedades modernas. Tal situação ainda se agrava em um contexto no qual esse reconhecimento não está devidamente controlado por regras objetivas, o que amplia o risco de discricionariedade, favorecimentos e restrições ao exercício do Poder Popular. Ainda que não tenham sido colocados à disposição da opinião pública internacional sinais inequívocos de que esta discriminação ocorra, levando em conta que tais mecanismos são em grande parte boicotados pela oposição, é preciso que o chavismo assegure o compromisso com a principal conquista da revolução bolivariana: o empoderamento do cidadão comum. Este é o seu legado e principal

[23] De acordo com os dados da Fundacomunal, em 2011, já haviam sido implementados na Venezuela 37.665 Conselhos Comunais, número que alcança à surpreendente cifra de 40.035, na contagem realizada pelo censo comunal de 2013 (inserir dados). Essa grandiosidade, permite que os CCs sejam admirados como a mais importante organização social da história do país (e quiçá de toda América Latina); principalmente quando se leva em conta a amplitude de competências a eles transferidas – mesmo que, infelizmente, não esteja disponível um registro preciso e acessível que nos permita quantificá-las. Sua importância, contudo, é posta em risco por um contexto polarização política radical, fragilidade institucional e insegurança jurídica, que ameaça afastá-los da sociedade civil, reduzindo-os a mero braço executor das políticas do governo.

diferença face ao regime puntofijista que a precedera, no qual a participação popular era limitada apenas àqueles vinculados aos partidos e sindicatos ligados ao governo.

Sendo assim, a estratégia de engendrar uma profunda reforma no ordenamento jurídico-político do país por meio de Leis Habilitantes, de acordo com a argumentação aqui empreendida, deve ser entendida como continuidade de uma tradição de hiperpresidencialismo, personalismo e desrespeito às instituições liberais. Ela não é uma afronta apenas aos princípios do liberalismo político, mas, à própria ideia de democracia participativa e protagônica que aparece como *leitmotiv* dos discursos de Hugo Chávez e do *proceso de cambio* por ele conduzido.

Conclusão

Nesta medida, conforme o argumento que estrutura este trabalho, o que ocorre na Venezuela, em 2010, seria uma busca por alternativas aos mecanismos representativos tradicionais – cuja perda de legitimidade precede a chegada de Hugo Chávez ao poder. Essa tentativa foi desenvolvida por meio de uma reconfiguração espacial das unidades políticas a serem representadas. Assim sendo, se antes a Federação se organizava em municípios, estados e união, cada um com seus representantes eleitos em suas circunscrições, agora se sobrepõem a eles as comunidades e Comunas, também representadas por autoridades eleitas. Com isso, a ideia de participação adquire um novo significado, cuja radicalidade almeja superar os parâmetros da democracia representativa, rumo à implementação de um sistema de democracia direta. Esta mesma pretensão não se observa na mobilização do ideal participativo por parte dos dispositivos legais implementados no Brasil que, diferentemente do que atualmente se observa na Venezuela, não se apresentam de modo concorrente ou antagônico face ao regime democrático representativo.

No processo de autocrítica recente mencionado no caso brasileiro, são inúmeros os desafios, que mostram como ainda são tímidos os alcances da participação no Brasil. Algo a destacar é que além da variedade de resultados sobre a participação nos estudos de caso, está presente o questionamento sobre o fato de que a ampliação e diversidade dos espaços participativos não significa que esteja superada a carência de qualidade ou eficiência da participação posta em prática. Conforme sublinha a literatura, é possível perceber que os conselhos, por exemplo, por sua dinâmica setorial, com frequência enfrentam uma desarticulação entre os distintos lócus de participação. Em entrevista recente sobre o assunto, Pedro Pontual (2014) declara como os conselhos setoriais não necessariamente se articulam com as conferências, ou mesmo entre si, ou com os debates que ocorrem nas audiências públicas, cujos respectivos graus de legitimidade também podem variar muito.

Se analisada a proposta contida no decreto 8.243 de 23 de maio de 2014, o objetivo apresentado é fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Seriam elas: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública e ambiente virtual de participação social. São propostos enquanto meios de articulação, a maior parte deles de espaços já existentes e previstos constitucionalmente. Por outro lado, fundamental a destacar, é que atualmente no Brasil a grande parte dos espaços participativos não possui poderes decisórios, apenas de monitoramento das políticas públicas. Mesmo os que são deliberativos e, portanto, podem formular resoluções, possuem fraco alcance administrativo como resultado de suas propostas.

É inegável que houve, em 2014 e no início de 2015, reações exageradas veiculadas em meios de comunicação e, até mesmo, na Câmara dos Deputados, onde reverberou com frequência a ideia de que a participação em questão seria uma forma de ataque à democracia

representativa. Conforme debatido na primeira seção, a Constituição de 1988 estabeleceu as bases de uma democracia que pretende amalgamar participação e representação, a qual vem sendo institucionalizada por meio de diversos atos administrativos e legislativos, inclusas emendas constitucionais, ao longo de diferentes governos. Os conselhos existentes hoje no Brasil indicam a materialização institucional de preceitos constitucionais e, nesse sentido, a literatura inclusive contribui para destacar que não ameaçam em nada a democracia representativa, pelo contrário, seu objetivo é arejá-la incluindo mais atores sociais nos processos de formulação de políticas públicas.

O presente artigo visou contribuir através da discussão sobre a dimensão territorial que assumiram ao longo do tempo as iniciativas participativas no Brasil e na Venezuela. Buscou-se destacar que as estruturas que o decreto 8.243 propõe expandir no caso brasileiro, já existem e foram reguladas pelo país mediante leis aprovadas pelos próprios poderes legislativos municipais, estaduais e nacional, de modo que é difícil imaginá-las enquanto usurpadoras da perspectiva de representação eleitoral. Por outro lado, não há como esquivar o fato de que a proposta por decreto, fez com que a própria base dos movimentos sociais olhasse com desconfiança a tentativa de promoção de uma rede de integração entre os até então pulverizados conselhos setoriais. Deste modo, demonstrou-se que a crítica responsável por associar participação a uma ameaça aos mecanismos representativos tradicionais não faz sentido no Brasil, onde a participação sempre foi vista como veículo de aperfeiçoamento do governo representativo. Não obstante, atestou-se sua pertinência conquanto ao caso venezuelano, onde a própria Constituição aponta para um sistema de transferência de competências, regulamentado e radicalizado nos decretos implementados por lei habilitante após 2010.

Bibliografia

ALMEIDA, D. (2010). “Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil”. In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.

AVRITZER, L. (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil.* Washington: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

BAIOCCHI, G. (2002/2003), 'Synergizing Civil Society: State Civil Society Regimes in Porto Alegre, Brazil.' *Political Power and Social Theory* 15:3-86.

BERTONCELO, E. (2009) "Eu quero votar para presidente": uma análise sobre a Campanha das Diretas. *Lua Nova*, São Paulo, 76: 169-196.

CARDOSO, Ruth. (2004). "A trajetória dos movimentos sociais" In: DAGNINO, Evelina (org). *Anos 90: política e sociedade no Brasil.* São Paulo: Brasiliense.

CARVALHO, J. M.(2001). *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Vol 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

CITTADINO, Gisele. (1999) *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

CONNIFF, Michel.(1975) "Voluntary associations in Rio: 1870-1945". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. , vol. 17, n 01, p. 64-82.

CONSTANT, Benjamin. (1985) Da liberdade dos antigos comparada a dos modernos. *Revista Filosofia Política* no. 2.

CONSTITUCIÖN de la República de Venezuela (1961). Disposiciones Transitorias. Gaceta Oficial de la República de Venezuela: No. 662, extraordinaria, 23 de enero de 1961.

CONSTITUCIÖN de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Año CXXVII-Mes III. Caracas, jueves 30 de diciembre de 1999.

DAHL, Robert.(2012) *A Democracia e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes.

D'ÁVILA, P. M. (2000). *Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do orçamento participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre*. Tese de Doutoramento, Rio de Janeiro: Iuperj/Ucam.

DURAN, P.R.F. (2013) *Dilemas do controle social na construção do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Estado do Rio de Janeiro: um estudo sobre o Conselho Estadual de Saúde (CES/RJ)*. Tese [Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca.

FARIA, Claudia F.(2010). Estado e Organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? *Rev. Sociol.Polít.*, Curitiba, v.18, n. 36, p. 187-204, jun.

FARIA, A. M. T. (2014), *Participação e representação: as políticas públicas de saúde no Rio de Janeiro*. Tese de doutoramento, Rio de Janeiro: Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

GARCÍA-GUADILLA, María Pilar. (2007). *El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: los Consejos Comunales*, ponencia presentada en la XXVII Conferencia Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), Montreal, Canadá.

GARCÍA, Xiomara. "Las Organizaciones Sociales Venezolanas como espacio de actuación del Trabajo Social. Caso Consejos Comunales. CONSIDERACIONES TEORICAS e INTERVENCION DEL TRABAJO SOCIAL". *RUMBOS TS*, año VII, Nº 8, 2013. pp. 59-71

HARVEY, D. (2005). *A condição Pós-Moderna*. 14ª ed. São Paulo: Loyola.

IBGE. 2001. *Indicadores dos municípios brasileiros*.

IBGE. 2012. MUNIC 2011. *Perfil dos municípios brasileiros*.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

LAMOUNIER, B.; WEFFORT,F.; BENEVIDES, M. (1981) eds. *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: T. Queiroz.

LAVALLE, Adrian; ISUNZA, Ernesto.(2011) A Trama da crítica Democrática: Da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 95-139, 2011.

Ley de Los Consejos Comunales (2006). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 5.806, Extraordinario, de fecha 10 de abril de 2006.

Ley Orgánica del Poder Popular (2010). Gaceta Oficial de la República de Venezuela: Nº 6.011, Anõ CXXXVII- Mes III. Caracas, Martes 21 de diciembre de 2010.

Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular (2010). Gaceta Oficial de la República de Venezuela: Nº 6.011, Anõ CXXXVII- Mes III. Caracas, Martes 21 de diciembre de 2010.

Ley Orgánica de las Comunas (2010). Gaceta Oficial de la República de Venezuela: Nº 6.011, Anõ CXXXVII- Mes III. Caracas, Martes 21 de diciembre de 2010.

Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (2010). Gaceta Oficial de la República de Venezuela: Nº 6.011, Anõ CXXXVII- Mes III. Caracas, Martes 21 de diciembre de 2010.

LESSA, Renato. "A Constituição Brasileira de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio". In : *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. BRANDÃO, RIDENTI & OLIVEN (org.). São Paulo: Aderaldo & Rothschild : Anpocs, 2008, p. 363-395.

LÓPEZ MAYA, Margarita (2008). "Innovaciones participativas y poder popular en Venezuela" (En: Pachano, Simón, comp. Temas actuales y tendencias en la ciencia política*). Ecuador* : FLACSO-Ecuador: Ecuador. Ministerio de Cultura, - pp.197-205.

LUCHMANN, L. (2011). Associações, Participação e Representação: Combinações e Tensões. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364.

PATEMAN, Carole. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.

PILATTI, Adriano. (2008) *A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

PONTUAL, Pedro. (2014) In: Lavalle, Adrian Gurza, & Szwako, José.. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. *Novos Estudos - CEBRAP*, (99), 91-104.

REIS, F. W. (1986) *Cadernos de Conjuntura*: IUPERJ. n.7, setembro.

SANTOS & POGREBINSCHI. (2011) Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 54: 259-305.

SANTOS, W. G. (1993) *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

SINERGIA, I. (2012). *Cifrando y descifrando la sociedad civil*. http://www.sinergia.org.ve/wp-content/uploads/2012/01/isc-venezuela-informe-analicc81tico-de-paicc81s1.pdf. Acessado em setembro 2012

TATAGIBA, L. & BLINKSTAD. 2011. "Como se fosse uma eleição para vereador". *Lua Nova,* São Paulo, 84: 175-217.

TEIXEIRA, Ana, (2013). *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil* (1975-2010). Tese de doutoramento: Campinas, Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

TELLES, Vera. (2001). *Pobreza da cidadania*. São Paulo: Editora 34.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. (2010) Aspectos Generales del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. In: *El nuevo constitucionalismo em America Latina*. Quito: Corte Constitucional.

WERNECK VIANNA, Luiz.; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Experiência brasileira e democracia. In: CARDOSO, S. (Ed.). *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.